

PUBLICADO DOM 15/06/2005

PARECER Nº 333/05 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 476/02

O presente projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, visa conceder gratificação de produtividade aos servidores integrantes das carreiras de Engenheiro, Arquiteto e Agrônomo da Administração Pública Municipal, enquadrados nos padrões de vencimento fixados pela Lei 12.568, de 20 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a inclusão das carreiras citadas no Quadro dos Profissionais do Desenvolvimento Urbano - QPDU da Prefeitura do Município de São Paulo, e dá outras providências. A gratificação seria calculada mensalmente com base em atribuição de pontos, equivalentes, cada um, a 0,22% do valor da categoria 1 da classe 1 da respectiva carreira.

A propositura estabelece ainda que: a gratificação será atribuída de acordo com decreto do Executivo, o qual deverá atender a condições especificadas no projeto; haverá limite máximo de pontos, explicitado na propositura, para cada nível das respectivas carreiras; enquanto o decreto regulamentador do Executivo não for editado, a gratificação corresponderá a 60% dos limites acima citados; a gratificação não constituirá base de cálculo de qualquer adicional, gratificação ou outra vantagem pecuniária; além de outras disposições sobre o pagamento da gratificação em caso de afastamento do funcionário, e na ocasião da aposentadoria. Quanto ao aspecto financeiro, nada há a opor à propositura, porquanto as despesas para sua execução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, em 11/05/05

Paulo Frange - Relator

Antonio Carlos Rodrigues

Francisco Chagas

José Polioce Neto

Milton Leite

Paulo Fiorilo

Lenice Lemos – abstenção

VOTO EM SEPARADO CONTRÁRIO AO PROJETO DE LEI nº 476/2002 DOS VEREADORES JOSÉ POLICE NETO E WILLIAM WOO

O projeto em epígrafe, de autoria do Nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, inclui a gratificação de produtividade aos Servidores integrantes das carreiras de Engenheiro, Arquiteto e Agrônomo da Administração Pública Municipal, e dá outras providências.

Examinada pela Comissão de Constituição e Justiça, com fulcro no art. 46, I, a e 47, I, a, do Regimento Interno Consolidado, a proposição não mereceu reparo quanto aos aspectos jurídicos, recebendo, contudo, substitutivo com a finalidade de adaptá-la "à melhor técnica de elaboração legislativa".

Dando seqüência ao processo legislativo, foi o projeto encaminhado à apreciação da Comissão de Administração Pública, que se pronunciou favoravelmente à aprovação, na forma do substitutivo apresentado pela Comissão precedente.

Vem agora o projeto ao exame da Comissão de Finanças e Orçamento, para que esta se manifeste sobre o mesmo no seu aspecto financeiro-orçamentário.

Nada obstante a nobre inspiração do projeto, somos compelidos a tecer algumas considerações a respeito do direito de iniciativa, pois se trata de questão conexa àquela do impacto financeiro da medida.

Causa estranheza que a Douta Comissão de Constituição e Justiça não tenha oposto nenhuma ponderação desfavorável à aprovação do presente projeto, visto ser pacífica a jurisprudência – extraída de disposição expressa dos Textos Constitucionais federal, estadual e municipal –, a respeito da reserva de iniciativa, por parte do Poder Executivo, no que se relaciona ao regime jurídico do servidor público, inclusive a fixação de vencimentos.

Como sabemos, reproduzindo aqui a lição de Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira – São Paulo: Saraiva, 1992, 3º v., p. 61), "o direito de iniciativa legislativa é o de propor a adoção de um projeto de lei junto ao órgão

legalmente habilitado". Regra geral é que a iniciativa seja prerrogativa de titularidade concorrente do Chefe do Poder Executivo e de qualquer membro ou comissão do Parlamento. É o que leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Do Processo Legislativo – São Paulo: Saraiva, 2001, p. 207), para quem: "A iniciativa geral – regra de que a iniciativa reservada é a exceção – compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer comissão de qualquer das casas do Congresso. E, acréscimo da Constituição em vigor, ao povo".

Tal preceito se encontra no caput do art. 61 da Constituição Federal e no caput do art. 24, da Carta Política do Estado. No âmbito do Município, a Lei Orgânica, texto de caráter constitucional, reproduz a mesma regra, nos termos seguintes: "Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica."

Exceção à regra da iniciativa geral é aquela que institui a reserva de iniciativa, definida por Enrico Musso (L'Iniziativa nella formazione delle legge italiana – Napoli: 1938, Jovene, p. 131) nos seguintes termos: "Iniciativa reservada é a que compete a um só dos titulares do poder de iniciativa legislativa, com exclusão de qualquer outro titular".

Desse modo, o art. 61, § 1º, da Constituição da República, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou indireta ou aumentem a sua remuneração, digam respeito à organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, organização do Ministério Público (salvo criação e extinção de cargos e serviços auxiliares) e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais de organização dos órgãos equivalentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, a propósito da criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, enfim, leis que disponham sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Cabe lembrar, pois se trata de aspecto importante para nossa discussão, que ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores (art. 61) é reservada a iniciativa das leis relativas à criação e extinção de cargos de seus membros ou em seus serviços auxiliares, bem como à fixação dos respectivos vencimentos, a alteração do número de membros dos tribunais inferiores, a criação ou extinção destes, a alteração da organização e da divisão judiciária (art. 96, II).

Por fim, a cada casa do Congresso cabe iniciativa privativa, ou reservada, como preferimos dizer, para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração (art. 51, IV, e art. 52, XIII, CF).

Na esfera estadual, o art. 24, § 2º, reserva à iniciativa do Governador os projetos de lei sobre as seguintes matérias:

criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

criação das Secretarias de Estado;

organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

De outra parte, o mesmo Estatuto Político considera como matéria de iniciativa privativa da própria Casa Legislativa a proposição que tenha por fim dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, "observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias" (art. 20, III).

A Lei Orgânica deste Município segue caminho semelhante, começando por dispor, por meio de seu art. 14, inciso III, o seguinte:

"Art. 14. Compete privativamente à Câmara Municipal:

III - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

Mais adiante, contudo, a mesma norma delimitará o direito de iniciativa reservada do Poder Executivo nos seguintes termos:

"Art. 37. –

(...)

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

(...)"

O que tiramos de tudo isto? Considerando que a cada um dos poderes estatais foi reservado o poder de iniciativa em tudo que se relaciona ao regime jurídico de seus servidores, com especial ênfase na fixação dos vencimentos e na criação e extinção de cargos, funções e empregos públicos, somos compelidos a concluir, como faz o juízo unânime de nossos tribunais que tal reserva é corolário obrigatório do princípio da separação dos poderes. Vale dizer: mesmo que a iniciativa privativa do Poder Executivo no que respeita ao regime jurídico dos seus servidores não estivesse expressamente prevista nos incisos I, II e III do § 2º do art. 37, da Lei Orgânica Municipal, ainda sim tal reserva poderia ser invocada, pois ela decorreria de um dos princípios fundamentais do Estado Brasileiro, erigido inclusive em cláusula prévia do Texto Magno, que é precisamente o preceito da tripartição dos poderes. É este o entendimento que podemos aferir da jurisprudência mencionada a seguir:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 9.868, de 28/04/93, do Estado do Rio Grande do Sul. Lei de iniciativa parlamentar versando sobre servidores públicos, regime jurídico e aposentadoria. Impossibilidade. Artigos 2º, 25, caput e 61, § 1º, II, c da Constituição Federal. Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento no sentido de serem de "observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo federal, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes" (ADI nº 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 26.02.99).

"A autonomia das Assembleias Constituintes Estaduais está ligada à estrutura e organização do Estado, não alcançando o tratamento de situações individualizadas, especialmente quando afaste o princípio de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores, regime jurídicos, (...)". (ADIn 139-RJ, in RTJ 138/14).

"A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação dos poderes." (ADIn 766-RJ, STF, pleno, RTJ 152/341).

(Apud Constituição Federal Interpretada pelo STF, Antonio Joaquim Ferreira Custódio, 4º edição – Ed. Juarez de Oliveira - 1999 p.78-ambas).

"Ementa – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 286 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que considera como de professor, para os fins de aposentadoria e disponibilidade e de todos os direitos e vantagens da carreira, o tempo de serviço de ocupante de cargo ou função do quadro do magistério ou de regente de ensino. Inconstitucionalidade material, no que concerne à aposentadoria especial de professor, prevista no art. 40, III, b, da CF/88, já que a estendeu a todos os cargos e funções do "Quadro do Magistério" e, ainda, ao de "Regente de Ensino" resultando contempladas pelo benefício classes de servidores ligadas exclusivamente a atividades de caráter administrativo, estranhas à sala de aula.

Inconstitucionalidade formal, no alusivo às demais vantagens, por afronta ao princípio da independência dos Poderes do Estado, a que estava adstrito o Constituinte Estadual, por força do disposto no art.25 da CF/88 e no art.11 do ADCT/88, posto que se trata de matéria de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Procedência da ação, declarada a inconstitucionalidade do art. 286 da Constituição do Estado de Minas Gerais."

(ADIN 152 MG - Rel.Min. Ilmar Galvão - Ementário nº 1658-1 - DJ 24.04.92 - STF).

"Ementa - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Constituição do Amazonas - servidor público - concessão de vantagem - alegada usurpação de poder de iniciativa do chefe do poder executivo - processo legislativo - extensão e limites do poder constituinte, decorrente - medida cautelar deferida.

- O ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício de seu poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República.

- O poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. (...)"

(Adin 568 - AM - Medida liminar - Rel. Min. Celso de Mello - Ementário nº 1643-1 - DJ 22.11.91 - STF).

"Por aparente ofensa ao art. 61, § 1º, II, c, da CF - que atribui com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a remuneração dos servidores públicos – , o Tribunal deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá para suspender, até decisão final da ação, a eficácia da Lei 545/2000, do mesmo Estado, que, resultante de iniciativa parlamentar, determina o pagamento, durante os períodos relativos a férias regulamentares, licença para tratamento de saúde e licença-maternidade, do Adicional de Desempenho SUS, decorrente do "programa de remuneração variável" concedido aos servidores ligados à área técnica de saúde. ADInMC 2.434-AP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 16.5.2001.(ADI-2434)"

(Apud Informativo STF -Brasília, 14 a 18 de maio de 2001- nº 228).

Irrefutável, portanto, a iniciativa privativa do Prefeito em tudo que concerne à remuneração dos servidores do Executivo Municipal.

Que a Douta Comissão de Constituição e Justiça tenha se permitido ignorar unânime entendimento da doutrina e da jurisprudência relativamente à matéria se prefigura fato ainda mais grave quando consideramos precisamente o que vincula a questão à matéria que cumpre a este órgão examinar.

Com efeito, resta evidente, mesmo que de exame sumário da Constituição Federal, a intenção do Constituinte de 1998 de reservar exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo o poder de deliberar sobre a matéria relativa aos proventos do servidor público. Tanto assim que, ao dispor sobre emendas de iniciativa parlamentar ao projeto de lei orçamentária, a Carta Magna estipula o seguinte:

"Art. 166

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

dotações para pessoal e seus encargos;

serviço da dívida;

transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

(...)"

O Parlamento sofre, portanto, de uma dupla restrição: não pode apresentar emenda que aumente despesa sem indicar, simultaneamente, rubrica que terá seu montante de recursos reduzido, sendo, além disso, privado do direito de diminuir os dispêndios com pessoal. De outra parte, qualquer norma tendente a modificar a remuneração dos servidores será forçosamente de iniciativa do Poder Executivo. O que nos permite concluir que o poder exercido pelo Parlamento nesta matéria é estritamente autorizativo. O Poder Legislativo se restringe a delimitar o espaço

onde atuará a Administração Pública.

Este espaço, por sinal, foi ainda mais reduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), especialmente no tocante às despesas de caráter permanente, entre as quais se inclui a folha de pagamentos.

Tanto assim que aquele diploma, por meio de seu art. Estipula o seguinte:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

(...)”

Ora, o que fazem os mencionados arts. 16 e 17 é exatamente fixar as condições em que serão válidas as despesas de caráter permanente. Tais pressupostos são os seguintes:

estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas; e

comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Lembremos a respeito, que o art. 17 estende tais pressupostos a toda norma jurídica (lei, medida, provisória ou ato administrativo normativo), o que significa dizer que mesmo o processo legislativo não pode escapar à norma geral de direito financeiro introduzida por meio da LC nº 101/2000.

Não há, portanto, meio de se encontrar fundamento válido para manifestação favorável à aprovação do presente projeto.

Ante o exposto, no que compete a esta Comissão apreciar, somos contrários à aprovação do Projeto de Lei nº 476, de 2002.

É o parecer.

JOSÉ POLICE NETO - NETINHO

William Woo