



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 379/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0208/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que autoriza o Poder Executivo a reduzir para 30 (trinta) horas a jornada semanal de trabalho dos integrantes das carreiras do quadro de apoio à educação.

De acordo com a justificativa, a "propositura objetiva atenuar a excessiva e pesada jornada de trabalho dos servidores do Quadro de Apoio Escolar através da alteração de sua jornada de trabalho".

Em que pesem os elevados propósitos do ilustre autor do projeto de lei, sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

No que se refere ao regime jurídico aplicável aos servidores públicos municipais, estamos diante de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois ao dispor sobre carga horária de servidores públicos municipais lotados nas unidades educacionais da rede municipal de ensino, a propositura rege questões atinentes ao regime de trabalho destes servidores conforme dispõe o art. 37, § 2º, III, da Lei Orgânica do Município, abaixo reproduzido:

Art. 37 ...

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

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

Observe-se que referido dispositivo atende ao princípio da simetria e está em consonância com a alínea c do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como com o item 4 do § 2º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo, restando claro, portanto, que a propositura representa ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

Há no caso, portanto, a chamada inconstitucionalidade formal propriamente dita subjetiva, ou seja, aquela em que há vício de iniciativa para a edição da lei.

Em discussão do tema, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.061, o eminente Ministro Carlos Britto preleciona que: "o § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juizes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea "b" do inciso II do art. 96. A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula de reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste".

Esse mesmo entendimento é repetido em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1.895, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-8-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007) (grifamos).

Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria. (ADI 2.029, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007) (grifamos).

Vale destacar, ainda, que ao tratar sobre o regime jurídico dos servidores públicos, o projeto de lei age em sentido contrário ao tema 917 de repercussão geral, onde o Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911 fixou a seguinte tese: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

A fim de corroborar as assertivas acima, reproduz-se jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo sobre lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata sobre carga horária dos servidores públicos do Município de Refard:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 1.797/2017, do Município de Rafard, que "dispõe sobre horas excedentes trabalhadas durante a semana para compensar o sábado e dá outras providências". Lei de origem parlamentar. Matéria relativa aos servidores públicos e ao seu regime jurídico. Violação de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito, conforme o artigo 24, parágrafo segundo, item 4 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Ação julgada procedente. (TJSP, ADI nº. 2084635-84.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 02.08.2017) (grifamos).

Por fim, deve ser registrado, ainda, que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo, não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder (...)

(...)

(...) Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (in: <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont> - acesso em 17/10/19, grifamos).

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no precedente reproduzido:

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social,

cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".

(...)

(3) **NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO:** Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice". (TJSP, ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, rel. Des. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018).

Portanto, o projeto em questão não se coaduna com as regras dispostas no ordenamento jurídico vigente.

Desta forma, a propositura, ao se imiscuir em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o Princípio Constitucional da Harmonia e Independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Ante o exposto, somos pela ILEGALIDADE do presente projeto de lei, sem prejuízo do seu prosseguimento na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2022.

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (UNIÃO) - Autor do Voto Vencedor

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Abstenção

Thammy Miranda (PL)

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0208/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que autoriza o Poder Executivo a reduzir para 30 (trinta) horas a jornada semanal de trabalho dos integrantes das carreiras do quadro de apoio à educação.

De acordo com a justificativa, a "propositura objetiva atenuar a excessiva e pesada jornada de trabalho dos servidores do Quadro de Apoio Escolar através da alteração de sua jornada de trabalho".

Sob o aspecto jurídico nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Ademais, consoante o disposto nos artigos 30, I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, I, da Lei Orgânica do Município.

O Município detém competência legislativa para tratar do tema educação, conforme expressa previsão constitucional:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

...

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Como observa Celso Bastos a respeito do tema:

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (in "Competências na Constituição de 1988", Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, pág. 124, grifamos)

Dessa forma, se o que predomina são os interesses do Município, repercutindo a norma sobre necessidades imediatas da Comuna, como ocorre no presente caso, há que se reconhecer a competência legislativa da esfera municipal.

No aspecto material, a propositura tem amparo na Constituição Federal que, em seu art. 206, V, prevê a valorização dos profissionais da educação escolar:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

...

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (destacamos).

A proposta, ao dispor sobre a carreira dos servidores municipais que atuam na educação, atende às diretrizes estabelecidas pela Constituição da República, que determina a "valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira" (art. 206, inc. V).

Ademais, o projeto busca dar concretude ao comando legal do art. 90 da Lei Orgânica do Município, dirigido tanto ao legislador quanto ao administrador:

Art. 90 - A administração pública municipal, na elaboração de sua política de recursos humanos, atenderá ao princípio da valorização do servidor público, investindo na sua capacitação, no seu aprimoramento e atualização profissional, preparando-o para seu melhor desempenho e sua evolução funcional.

Relevante ter em vista, ainda, que se trata de lei tendente a proporcionar melhorias nas condições de trabalho dos profissionais da educação, acarretando valorização do capital humano vinculado aos quadros do Município de São Paulo. Inequivoco, portanto, que a propositura vai ao encontro dos princípios que regem a administração pública municipal, dentre os quais o da valorização dos servidores públicos, conforme a redação expressa do artigo 81 da Lei Orgânica do Município:

Art. 81 - A administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos. (destacamos)

Assim, o projeto ora focado, ao valorizar os profissionais de educação, torna efetivas as palavras da Constituição, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e da LDB, razão pela qual deve prosseguir sua tramitação para análise pelas Comissões de mérito designadas para esse intuito.

Para a sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, III e XII, da Lei Orgânica.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2022.

Alessandro Guedes (PT) - Relator

Cris Monteiro (NOVO) - Contrário

Edir Sales (PSD) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO) - Contrário

Sandra Tadeu (UNIÃO) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Abstenção

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/05/2022, p. 163

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.