



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 440/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0042/11.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Claudio Fonseca e José Police Neto, que autoriza o Poder Executivo a conceder índice de reajuste salarial aos servidores públicos municipais igual ao aplicado aos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo.

O art. 1º do texto proposto dispõe que "fica o Poder Executivo autorizado a reajustar o salário dos servidores públicos da administração direta, indireta, autarquias e fundações municipais, garantindo-se índice de reajuste igual ao concedido aos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo para o mesmo exercício."

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que afronta a iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que regulem tal matéria.

Com efeito, lei que disponha sobre servidores públicos municipais e seu regime jurídico é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na clara dicção do art. 37, § 2º, inciso 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 o dispositivo acima está em consonância com a alínea "c", do inciso II, do § 1º, do art. 61 da Constituição Federal, restando claro, portanto, que a propositura representa ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

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".

Por outro lado, mesmo que não existissem os vícios acima apontados a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, a propositura cria despesa obrigatória de caráter continuado e, nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita

a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes, o que não se verificou.

Cumprido consignar, ainda, que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo para reajustar o salário dos servidores públicos municipais e não consistir terminologicamente em uma determinação, não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente, assim dispondo, também, o precedente regimental nº 2/93 desta Casa.

Exatamente neste sentido encontramos 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" (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

ADI 148 906-0/5, julg. 19/12/07:

"A lei fustigada ao preceituar uma autorização ao Poder Executivo de instituir bolsas de estudo em ensino superior aos alunos economicamente carentes do Município de Ribeirão Preto, malgrado o valor social da referida disposição, interfere de modo claro na atuação concreta privativamente concebida ao Prefeito Municipal.

Por via oblíqua a Câmara Municipal está pretendendo governar e administrar por meio de lei ao estipular efeitos concretos de organização e administração da área da educação, inclusive impondo a formação de um Comitê, com definição de seus membros, entre eles, arrolando desde universitários indicados pelos diretórios ou centros acadêmicos das faculdades de Ribeirão Preto até o Secretário Municipal de Educação." (grifamos)

ADI 151.207-0/2-00, julg. 24/10/07:

"Há razoabilidade, in casu, do direito invocado, pois a lei autorizativa examinada (f. 14), ao dispor sobre a direção de serviço da Municipalidade, tratou de tema que lhe afeta, na exata medida que incide acerca da aludida invasão competencial...

São, portanto, inconstitucionais, as leis autorizativas, como a que constitui o objeto da presente ação, por vício de iniciativa, ao usurpar a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes." (grifamos)

ADI 164.819-0/5-00, julg. 22/10/08

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo." (grifamos)

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

Ante o exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto 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 30/03/16.

Alfredinho - PT - Presidente

Ari Friedenbach - PHS

Conte Lopes - PP - Relator

Sandra Tadeu - DEM

Senival Moura - PT

VOTO EM SEPARADO E VENCIDO APRESENTADO PELO VEREADOR EDUARDO TUMA (PSDB) SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0042/11.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Claudio Fonseca e José Police Neto, que autoriza o Poder Executivo a conceder índice de reajuste salarial aos servidores públicos municipais igual ao aplicado aos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo.

O art. 1º do texto proposto dispõe que "fica o Poder Executivo autorizado a reajustar o salário dos servidores públicos da administração direta, indireta, autarquias e fundações municipais, garantindo-se índice de reajuste igual ao concedido aos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo para o mesmo exercício".

Sob o ponto de vista legal, nada obsta a tramitação da presente proposta no tocante à matéria abordada, tendo em vista que a matéria nele abordada é de interesse local, o que atrai a competência legislativa do Município, nos termos dos artigos 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ademais, a propositura visa a valorização dos servidores públicos municipais, categoria de profissionais que "nos últimos tempos, acumularam perdas salariais quando comparadas com a inflação dos últimos 10 (dez) anos", conforme se verifica em sua justificativa. Tal objetivo busca dar concretude às regras legais inscritas nos arts. 89, caput, 90 e 92, da Lei Orgânica do Município, dirigidas tanto ao legislador quanto ao administrador.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/16.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/04/2016, p. 90

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