



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 695/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0580/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos nobres Vereadores José Police Neto e Claudio Fonseca, que "disciplina critério de reajuste de aposentados e pensionistas do Município de São Paulo, que não são beneficiados pelo direito à paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensão".

Em que pese a importância da proposta, esta não reúne condições de prosseguimento por portar vício de iniciativa, uma vez que dispõe acerca de matéria cuja iniciativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a lei que disponha sobre servidores municipais é de iniciativa privativa do Poder Executivo, consoante preceitua o art. 37, § 2º, III, da Lei Orgânica do Município e o art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal.

Assim, apenas o Prefeito tem competência para propor leis que digam respeito a todos os servidores vinculados ao Município.

No que tange à iniciativa de lei municipal, vale o entendimento já consolidado na melhor doutrina e jurisprudência pátria, tal como muito bem prescreve Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais precisamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal: criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anula e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (in Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., São Paulo, Editora Malheiros, p.442/443).

Saliente-se, ademais, que há vários precedentes nos Tribunais que confirmam ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei em hipóteses semelhantes à vertente, sob pena de inconstitucionalidade por vício de iniciativa:

"O art. 61, § 1º, II, c, da CF, prevê a iniciativa privativa do chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, 'por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes'. Precedente: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada." (ADI 2.420, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 24-2-2005, Plenário, DJ de 25-4-2005.) No mesmo sentido: ADI 1.594, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 22-8-2008. (grifamos)

"Processo legislativo. Iniciativa privativa do Poder Executivo. Emenda pelo Poder Legislativo. Aumento de despesa. Norma municipal que confere aos servidores inativos o recebimento de proventos integrais correspondente ao vencimento de seu cargo. Lei posterior que condiciona o recebimento deste benefício, pelos ocupantes de cargo em comissão, ao exercício do serviço público por, no mínimo, 12 anos. Norma que rege o regime jurídico de servidor público. Iniciativa privativa do chefe do Executivo. Alegação de inconstitucionalidade desta regra, ante a emenda da Câmara de Vereadores, que reduziu o tempo mínimo de exercício de 15 para 12 anos. Entendimento consolidado desta Corte no sentido de ser permitido a parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não causem aumento de despesas (art. 61, § 1º, a e c c/c o art. 63, I, todos da CF/1988). Inaplicabilidade ao caso concreto." (RE 274.383, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-3-2005, 2ª Turma, DJ de 22-4-2005.) (grifo)

Desta forma, no que tange a questões atinentes à iniciativa da lei municipal, vale o entendimento já firmemente consolidado na melhor doutrina e jurisprudência pátria, tal como muito bem prescreve Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., São Paulo, Editora Malheiros, p.442/443, segundo o qual:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais precisamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal: criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anula e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (grifo)

Consigne-se, ainda, que o vício de iniciativa conduz à inconstitucionalidade formal grave que nem mesmo a sanção do Executivo produz o efeito de sanar, consoante tem entendido o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tal se pode depreender do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 118.997-0/4-00, cujo fundamento se apoia em entendimento do ilustre Ministro do STF Celso de Mello (RTJ/187/97). Assevera o referido julgado que:

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo ulterior aquiescência do Chefe do Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical."

Ademais, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que em seu art. 21 estabelece ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 esta Lei Complementar, inviabilizando a Câmara Municipal de criar despesas para o Executivo sem a indicação dos recursos disponíveis.

Ante o exposto, presente o vício de iniciativa, além da ausência da indicação dos recursos orçamentários, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, 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 04.05.2016.

Alfredinho - PT - Presidente

Conte Lopes - PP- Relator

Ari Friedenbach - PHS

Mário Covas Neto- PSDB

Arselino Tatto - PT

Eduardo Tuma- PSDB

Sandra Tadeu - DEM

Abou Anni - PV

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/05/2016, p. 117

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