

PARECER Nº 1580/2001 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 566/01.

O PL 01-566/2001, de autoria do Nobre Vereador CLAUDIO FONSECA, dispõe sobre a concessão de bolsa para que integrantes do Quadro dos Profissionais de Educação possam cursar a pós-graduação (stritu senso), o doutorado e o pós-doutorado.

O PL em questão ainda propõe que os profissionais tenham prazo para a elaboração das teses de mestrado e doutorado, bem como define os princípios a serem respeitados para a concessão dessas bolsas, deixando ao Executivo a regulamentação, ouvida comissão formada especialmente para essa finalidade.

Embora o teor da propositura em tela possa estar restrito à iniciativa do Prefeito, pode-se efetivamente considerar que não fere o princípio da legalidade pois, o simples fato de tratar de serviço público, não obsta a sua tramitação, de acordo com a melhor doutrina e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu artigo 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu parágrafo 1º, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstra recentes julgados do Supremo Tribunal Federal compilados por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:

"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988- impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais como as Leis Orgânicas dos Municípios devem observar os limites indicados na Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou estes limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que reservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Ademais, a propositura está amparada no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, uma vez que cuida de matéria perfeitamente caracterizada como de interesse local. Assim, conforme demonstrado, o projeto em tela reúne todas as condições jurídicas de aprovação.

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 04/12/01.

Alcides Amazonas

Celso Jatene

Humberto Martins

Laurindo

VOTO VENCIDO DO RELATOR VANDERLEI DE JESUS, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 566/01.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre a concessão de bolsas de estudo a integrantes do Quadro dos Profissionais de Educação, que estejam cursando pós-graduação em nível de mestrado, doutorado ou pós-doutorado.

O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

De fato, nossa Carta Magna, em seu art. 61, parágrafo 1º, inciso II, letra "c", dispõe ser de iniciativa privativa do Presidente da República projeto de lei que disponha sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Tal regra, por cuidar de processo legislativo, especialmente de hipótese de iniciativa reservada, constitui princípio de observância compulsória por Estados-membros e Municípios, nos termos do art. 29, "caput", da Constituição Federal, razão pela qual a Lei Orgânica do Município contém dispositivo semelhante (art. 37, parágrafo 2º, inciso III). Este, também, o entendimento de nossa jurisprudência:

"EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. Lei n. 10.476, de 19.08.97, do Estado de Santa Catarina. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. C.F., art. 61, parágrafo 1º, II, a e c.

I - Lei n. 10.476, de 19.08.97, do Estado de Santa Catarina, que instituiu o auxílio-alimentação para os servidores públicos civis do Estado: sua inconstitucionalidade formal, dado que decorreu de origem parlamentar e implica ela aumento da remuneração dos servidores, além de dispor sobre o regime jurídico destes. C.F., art. 61, parágrafo 1º, II, a e c.

II - Suspensão cautelar da Lei n. 10.476/97, do Estado de Santa Catarina."

(Adin 1.701-2-SC; LEX JSTJ 233/68)

"EMENTA: - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: ART. 98, parágrafo 2º, I, VI, XII, XVII: CONCESSÃO DE VANTAGENS A SERVIDOR PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

Trecho do voto do relator Ministro Maurício Corrêa:

"De fato. As regras constantes dos vários incisos do parágrafo 2º do art. 98 da Constituição Estadual disciplinam matérias cujo poder de iniciativa legislativa foi atribuído, com exclusividade, ao Chefe do Executivo (art. 61, parágrafo 1º, II, "a" e "c", CF), ou seja: conversão em pecúnia de parte do período de férias e de licença-prêmio adquirida por servidor público estadual, pagamento de indenização a ocupante de cargo em comissão, quando exonerado a pedido ou de ofício, e estabilidade financeira relativamente à gratificação ou comissão percebida a qualquer título. Assim, são formalmente inconstitucionais os dispositivos impugnados por violarem o princípio inerente ao processo legislativo no tocante à competência para iniciá-lo e, via de consequência, o princípio da independência entre os poderes."

(Adin n. 199-0- PE; LEX JSTJ 240/16)

Ademais, ao criar Comissão Especial e discriminar suas funções, bem como atribuições da Secretaria Municipal de Educação, cuida o projeto de normas atinentes à organização administrativa, que segundo Odete Medauar, englobam, exemplificativamente, preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc." (in "Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., pág. 31), assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV c/c art. 69, XVI.

Resulta daí violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes.

Lembre-se que o fato do artigo 1º da proposta tão-somente autorizar à Sra. Prefeita a adoção das medidas que disciplina, não é suficiente para retirar da proposta o vício apontado. De fato, a propositura configura, dessa forma, uma lei autorizativa imprópria,

autorização por lei que o Legislativo concede ao Executivo sem que este a tenha pedido, ou ainda em matéria na qual esta é desnecessária, no intuito de burlar restrições relativas à iniciativa do processo legislativo. Viola, nesse passo, a repartição constitucional e legal de atribuições privativas do Executivo e do Legislativo, ferindo o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, como já decidiu a Comissão de Constituição e Justiça no parecer n. 2/93, em questão de ordem levantada pelo Vereador Arnaldo Madeira (DOM, 16/3/93).

Além disso, a proposta cria uma despesa com pessoal em desconformidade com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, segundo disposto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000):

"Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de 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 parágrafo 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo."

Os arts. 16, inciso I e 17, por sua vez, rezam o seguinte:

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio"... (grifo nosso).

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes" (grifo nosso).

Assim, o projeto, ao obrigar à concessão de bolsas de estudo a integrantes do Quadro dos Profissionais de Educação, que estejam cursando pós-graduação em nível de mestrado, doutorado ou pós-doutorado provoca aumento de despesa com pessoal sem apresentar a correspondente estimativa do impacto orçamentário-financeiro (arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/00).

Pelo exposto, somos

**PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE**

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 04/12/01.

Arselino Tatto - Presidente

Vanderlei de Jesus - Relator

Jooji Hato