



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 47/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0713/15.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Sr. Prefeito, que dispõe sobre a criação do Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia – QEAG, com plano de carreira, reequilibra cargos e funções de Especialista em Desenvolvimento Urbano, nas disciplinas de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, do Quadro de Pessoal de Nível Superior, instituído pela Lei nº 14.591, de 13 de novembro de 2007, institui o respectivo regime de remuneração por subsídio e transfere os cargos providos de Analista de Ordenamento Territorial, disciplina de Geologia, do Quadro de Analistas da Administração Pública Municipal – QAA, criado pela Lei nº 16.119, de 13 de janeiro de 2015, para o Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia – QEAG; e altera a redação do § 2º do artigo 1º da Lei nº 16.119, de 13 de janeiro de 2015.

Segundo a propositura, a criação desse novo quadro de pessoal e carreira será aplicável também, mediante opção, aos atuais ocupantes dos cargos de Especialista em Desenvolvimento Urbano, nas disciplinas de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, constante do Quadro de Pessoal de Nível Superior instituído pela Lei nº 14.591, de 13 de novembro de 2007, e tem por escopo possibilitar a reestruturação da Administração Pública Municipal, preparando-a para a assunção de compromisso, cada vez mais forte, com a consolidação e expansão do processo de desenvolvimento urbano, o crescimento econômico e a ampliação dos direitos sociais, dotando-a de corpo de servidores altamente gabaritado e comprometido com o interesse público, cuja atuação imprima maior transparência e efetividade na implementação das políticas públicas locais e repercuta positivamente na melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

A proposta, ainda, estabelece a remuneração desses servidores municipais por subsídio, passível de aplicação, nos termos do artigo 39, § 8º, da Constituição Federal, aos servidores públicos organizados em carreiras, em relação ao qual se admite o acréscimo do recebimento de outras parcelas remuneratórias de caráter não permanente, transitórias ou eventuais, sistemática esta já estabelecida para alguns cargos de provimento em comissão e funções de confiança, conforme previsto na Lei nº 15.509, de 15 de dezembro de 2011 e para as carreiras do Quadro de Analistas da Administração Pública Municipal, Lei nº 16.119, de 13 de janeiro de 2015 e do Quadro da Saúde, Lei nº 16.122, de 15 de janeiro de 2015.

Enuncia, também, que a adoção do regime de subsídio para as carreiras em questão busca a transparência, responsabilidade e inovação, propiciando melhor controle pela população da remuneração dos agentes públicos, ressaltando, também, que os valores da remuneração sob a forma de subsídio podem oferecer melhores condições para a atração e a retenção de mão de obra compatível com as necessidades locais, além de racionalizar as providências de gerenciamento da folha de pagamento da Prefeitura, hoje demasiadamente complexas em razão da enorme gama de rubricas e de situações funcionais peculiares e diferenciadas que foram se consolidando ao longo dos anos.

De outra parte, cuidando-se da criação de novas carreiras abertas à opção dos atuais servidores do cargo de Especialista em Desenvolvimento Urbano, nas disciplinas de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, do Quadro de Pessoal de Nível Superior, não há, na realidade, criação ou ampliação do atual número de cargos de Especialista em Desenvolvimento Urbano, restringindo-se o impacto na folha de pagamento aos valores dos subsídios propostos de acordo com o Anexo III do projeto de lei.

Por fim, justifica-se a transferência dos cargos providos de Analista de Ordenamento Territorial, disciplina Geologia, para o novo Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia, tendo em vista que, desde o advento das Leis ns. 11.512/94, 12.568/98 e 14.591/07, esses profissionais integram, juntamente com os Engenheiros, Arquitetos e Engenheiros Agrônomos, os mesmos quadros de pessoal, quais sejam, Quadro dos Profissionais do Desenvolvimento Urbano e Quadro de Pessoal de Nível Superior.

Sob o aspecto orçamentário e financeiro, foi informado pelas Secretarias Municipais Gestão e de Finanças e Desenvolvimento Econômico que restaram cumpridas todas as exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial as consignadas nos seus artigos 16 e 17.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a regular tramitação da propositura, consoante será demonstrado.

As normas gerais sobre processo legislativo estão dispostas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A propósito do tema, dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, organização administrativa, serviços públicos e sobre atribuições e regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios.

Nesse passo, nossa Lei Orgânica, veio a estabelecer que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, a fixação ou aumento de remuneração dos servidores, e sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, conforme disposto no art. 37, § 2º, incisos I, II e III, respectivamente. Resta atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

Além disso, a proposta institui o subsídio como forma de remuneração.

Quanto a este aspecto, se faz importante destacar que, segundo a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifo nosso)

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º. (grifo nosso)

Percebe-se, da simples leitura do texto constitucional, que o subsídio pode ser estipulado, sempre por lei específica, como forma de remuneração para os servidores públicos

organizados em carreira, razão pela qual deve ser enunciado o que é carreira, mas antes destacando a referida necessidade de lei específica para tratar da matéria, conforme jurisprudência do STF:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) No mesmo sentido: AO 1.420, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.(grifo nosso)

Segundo Edmir Netto de Araújo a noção de carreira envolve mais de uma classe, atividades idênticas ou correlatas, disposição hierárquica escalonada, elevando-se os funcionários da classe inferior à superior, normalmente por concurso de promoção, e adentrando-se a classe, no primeiro provimento, nos graus iniciais da escala hierárquica: por outro lado, aumentam-se as responsabilidades e a remuneração, conforme a progressão funcional. É importante, então, que nessa série de classes, para que haja efetivamente carreira, o servidor tenha a possibilidade de ascender, gradativamente, na escala hierárquica, (...) (In, Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 2005, p. 264)

No presente caso, verifica-se, através da leitura da propositura, a configuração de uma carreira, propriamente considerada, com a previsão de níveis e categorias, bem como formas de progressão e promoção.

Acerca da necessidade de configuração de carreira para a fixação do regime de subsídio, o Supremo Tribunal Federal também já se manifestou:

Fixação de subsídio para os servidores estaduais. Fixação indiscriminada. Afronta ao disposto no art. 39, § 4º, da CB. Caracterização do periculum in mora e fumus boni iuris. Deferimento da medida cautelar. O ato normativo impugnado institui a remuneração por meio de 'subsídio' a grupos de servidores públicos do Estado do Maranhão. Aplicação indiscriminada. O subsídio de que trata o § 4º do art. 39 da CF/1988 pode ser estendido a outros servidores públicos, configurando contudo pressupostos necessários à substituição de vencimentos por subsídio a organização dos servidores em carreira configura, bem assim a irredutibilidade da remuneração (...) (ADI 3.923-MC, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 16-8-2007, Plenário, DJE de 15-2-2008.) (grifo nosso)

Instruem o projeto as manifestações da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SE.

Por outro lado, considerando as informações do projeto acerca do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/00, restaram formalmente atendidos os requisitos legais, cabendo à Comissão de Finanças e Orçamento a análise do conteúdo.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17.02.16.

Alfredinho - PT - Presidente

Conte Lopes - PTB

Ari Friedenbach - PHS

Eduardo Tuma - PSDB

Ricardo Teixeira - PV

Arselino Tatto – PT- Relator

David Soares – PSD - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/02/2016, p. 108

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