



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 429/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0154/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Celso Giannazi e Rodrigo Goulart, que cria em caráter de excepcionalidade o abono salarial aos servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros por serviços essenciais prestados no combate à pandemia de COVID-19.

De acordo com o projeto, o Poder Executivo fica autorizado a criar em caráter de excepcionalidade o abono salarial aos servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros por serviços essenciais prestados no combate à pandemia de COVID-19. Em síntese, o projeto estabelece que: i) terão direito ao abono todos os servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros, inclusive os servidores e funcionários públicos cedidos de outros órgãos e que prestem serviço à municipalidade, que estiverem, potencialmente, expostos à COVID-19 em Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Assistência Médica Ambulatorial (AMA), Unidade Básica de Saúde (UBS) e Hospitais Municipais da administração direta e indireta; ii) considera-se como potencialmente expostos todos os servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros que participem da recepção até a alta dos pacientes direta ou indiretamente; e, iii) o valor do abono salarial a ser pago será fixado por ato do Poder Executivo, não sendo inferior a 01 (um) salário mínimo nacional.

Nos termos da justificativa, a medida é necessária a fim de assegurar proteção aos trabalhadores que, por prestarem serviços essenciais no combate à pandemia, não conseguem cumprir quarentena ou horário alternado de trabalho.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

A matéria de fundo veiculada pelo projeto, ao dispor sobre servidores públicos municipais, traduz nítido interesse local, encontrando respaldo, portanto, na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal e 13, I, da Lei Orgânica Paulistana.

Sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Outrossim, o projeto dá cumprimento ao disposto no art. 81 da Lei Orgânica do Município, o qual estabelece como um dos princípios norteadores da atuação da Administração o princípio da valorização dos servidores públicos.

Com efeito, em vários dispositivos a Lei Orgânica prevê a necessidade de se estabelecer um sistema de proteção e valorização dos servidores, visando assegurar, em última análise, a prestação de um serviço público eficiente e eficaz como enuncia o art. 89. Na mesma linha o art. 90 determina que a administração pública elabore política de recursos humanos, com atenção ao referido princípio da valorização dos servidores e o art. 102 dispõe caber ao Município assegurar uma estrutura previdenciária e de assistência médico-hospitalar que viabilize os princípios previstos na Constituição da República.

Resta claro, portanto, que o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico vigente.

Por fim, ressalte-se que para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, IV e XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Autor do Voto Vencedor

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PATRIOTA) - Contrário

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0154/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Celso Giannazi e Rodrigo Goulart, que cria em caráter de excepcionalidade o abono salarial aos servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros por serviços essenciais prestados no combate à pandemia de COVID-19.

De acordo com o projeto, o Poder Executivo fica autorizado a criar em caráter de excepcionalidade o abono salarial aos servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros por serviços essenciais prestados no combate à pandemia de COVID-19. Em síntese, o projeto estabelece que: i) terão direito ao abono todos os servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros, inclusive os servidores e funcionários públicos cedidos de outros órgãos e que prestem serviço à municipalidade, que estiverem, potencialmente, expostos à COVID-19 em Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Assistência Médica Ambulatorial (AMA), Unidade Básica de Saúde (UBS) e Hospitais Municipais da administração direta e indireta; ii) considera-se como potencialmente expostos todos os servidores e funcionários públicos do Quadro da Saúde e de outros quadros que participem da recepção até a alta dos pacientes direta ou indiretamente; e, iii) o valor do abono salarial a ser pago será fixado por ato do Poder Executivo, não sendo inferior a 01 (um) salário mínimo nacional.

Nos termos da justificativa, a medida é necessária a fim de assegurar proteção aos trabalhadores que, por prestarem serviços essenciais no combate à pandemia, não conseguem cumprir quarentena ou horário alternado de trabalho.

Sob o aspecto estritamente jurídico, não obstante os elevados propósitos de seus autores, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Preliminarmente, é preciso consignar que a situação da pandemia de COVID-19 consiste em gigantesco desafio mundial que para ser enfrentado demandará grande esforço conjunto de todos os Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade e certamente exigirá novas formas de atuação e adaptações em várias áreas.

Entretanto, na seara jurídica, em que pese a possibilidade de também se tornarem necessárias novas abordagens e regramentos transitórios para o momento de crise, os pilares do ordenamento jurídico, ou seja, suas normas estruturantes, não sofrem alterações permanecendo a irradiar seus efeitos. Um dos principais exemplos de tal categoria de normas é o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, que é afetado pelo projeto em análise, na medida em que o texto interfere em seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, o projeto trata da remuneração de servidores públicos, sendo patente a afronta à iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que regulem tal matéria.

É cediço que lei que disponha sobre servidores públicos municipais, seu regime jurídico e remuneração é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na clara dicção do art. 37, § 2º, II e III, da Lei Orgânica do Município, abaixo reproduzido:

Art. 37 ...

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

...

II - fixação ou aumento da remuneração dos servidores;

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

Observe-se que o dispositivo acima está em consonância com as alíneas "a" e "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".

Importante notar que, em sede de repercussão geral, o STF já reafirmou o entendimento acerca da matéria, frisando uma vez mais a existência de reserva de iniciativa, verbis:

TEMA 223: É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui farta jurisprudência, explicitada por julgado cujo segmento abaixo se transcreve:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 107 da Lei Orgânica do Município, com redação dada pela Emenda nº 45. Promulgação pela Câmara Municipal de Guarulhos. Regra que assegura a servidor público municipal o afastamento de suas funções para o exercício de cargo de natureza executiva, de direção ou de deliberação em sindicato de categoria e associações de classe. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Norma impugnada que versa sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade manifesta. Inteligência dos artigos 24, parágrafo 2º, alínea 4, e 144 da Constituição Estadual. Ação julgada procedente, com efeito extunc, sem devolução de valores pelos servidores, diante da natureza alimentar do benefício, que impede a repetição do quanto recebido de boa-fé. (ADI nº 2143714-91.2017.8.26.0000, j. 11/04/18, grifamos).

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

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.

(extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)

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

(4) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA:** não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.** (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18)

Cumpra observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Ante o exposto, presente o vício de iniciativa, somos **PELA 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 02/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Faria de Sá (PP) - Contrário

Gilberto Nascimento (PSC) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (PATRIOTA) - Relator

Sandra Tadeu (DEM) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Contrário

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/06/2021, p. 92

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