



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 868/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0027/18.

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria da nobre Vereadora Sâmia Bomfim, que visa sustar o Decreto nº 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre princípios, normas de governança e de gestão a serem observados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias das quais o Município de São Paulo detenha o controle, aplicando-se, no que couber, às autarquias, fundações públicas e serviços sociais autônomos, revoga o Decreto nº 57.566, de 27 de dezembro de 2016 e os artigos 1º ao 11 do Decreto nº 53.916, de 16 de maio de 2013, e introduz alterações no Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013.

De acordo com a justificativa apresentada pela nobre autora, além de extrapolar a competência regulamentadora, o decreto possui diversos artigos inconstitucionais e ilegais que ferem o ordenamento jurídico municipal, gerando danos potencialmente irreversíveis aos empregados públicos da administração indireta.

A proponente salienta, ademais, que referido decreto foi questionado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2039588-53.2018.8.26.0000, tendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferido decisão liminar para suspender os efeitos dos arts. 13, 17, 19, 20, 21 e 33.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, o projeto merece prosperar.

Nos termos da Lei Orgânica, compete à Câmara Municipal "zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar" (art. 14, XIII).

No caso aqui analisado, pretende-se sustar o Decreto nº 58.093/18, que é composto por 36 (trinta e seis) artigos, divididos em 7 (sete) capítulos assim nomeados:

- (i) Disposições Preliminares, subdividido em Campo de Aplicação (art. 1º) e Princípios (art. 2º);
- (ii) Governança Corporativa, subdividido em Transparência (arts. 3º a 6º), Código de Conduta e Integridade (art. 7º) e Controle Interno (arts. 8º a 10);
- (iii) Do Exercício de Função em Órgãos Estatutários, dividido em Requisitos de Nomeação (arts. 11 a 13), Responsabilização dos Administradores (art. 14) e Da Avaliação e da Remuneração dos Administradores (arts. 15 e 16);
- (iv) Dos Empregados, subdividido em Dos Benefícios (arts. 17 e 18) e Da Extinção dos Vínculos Trabalhistas (arts. 19 a 21);
- (v) Da Governança Realizada pela Administração Direta Municipal, subdividido em Do Compromisso de Desempenho Institucional (CDI) (arts. 22 a 28) e Do Comitê de Governança das Entidades da Administração Indireta (COGEAI) (arts. 29 a 31); e
- (vi) Disposições Gerais.

De início, cumpre registrar que, nas considerações feitas pelo então Prefeito ao decreto, sua edição é fundamentada no disposto na Lei Federal nº 13.303, de 30 de julho de 2016, que disciplina o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Referida lei federal dispõe o seguinte no seu art. 1º, § 3º:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

(...)

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei."

Como se percebe na parte por nós destacada, a Lei Federal nº 13.303/16 estabelece a necessidade de congruência das regras de governança dos Poderes Executivos com as diretrizes gerais nela estabelecidas, as quais se aplicam somente às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do "caput" do art. 1º supracitado. Essa observação por si só revela que a aplicação das regras do Decreto nº 58.093/18 aos serviços sociais autônomos, autarquias municipais e fundações públicas municipais (conforme parágrafo único do art. 1º) caracteriza exorbitância do poder regulamentar, apta ao controle por parte do Poder Legislativo.

Ademais, a despeito de a Lei Federal nº 13.303/16 conferir aos Poderes Executivos a competência para estabelecer regras de governança, essa regra merece ser lida em consonância com as competências legislativas constitucionalmente fixadas e reproduzidas na Lei Orgânica do Município.

Nesse passo, o estabelecimento de regras a respeito de atribuições de órgãos como o Conselho de Administração, Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal, Diretoria e Junta Orçamentária Financeira constantes ao longo do decreto viola a necessidade de lei para sua edição.

Com efeito, o art. 70, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município estabelece competir ao Prefeito "dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica", devendo, portanto, ser lido em consonância com os demais dispositivos previstos nesse diploma normativo.

E, a esse respeito, dispõe o art. 69, inciso XVI, competir privativamente ao Prefeito "propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições". Referido dispositivo é congruente com o art. 37, § 2º, inciso IV, também da Lei Orgânica, que dispõe ser de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre "organização administrativa e matéria orçamentária".

Não se pode olvidar, ainda, que as empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias e fundações são órgãos da administração pública indireta, nos termos do inciso II do art. 80 da Lei Orgânica do Município, sendo que o parágrafo único desse mesmo dispositivo dispõe que "os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta serão criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade".

Ainda a esse respeito, temos o art. 13, inciso XVI, da Lei Orgânica, segundo o qual cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, "criar, estruturar e atribuir funções às Secretarias e aos órgãos da administração pública".

Todos esses dispositivos de nossa Lei Orgânica atendem ao princípio da simetria em relação à Constituição Federal, que em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e" dispõe ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Somente a título de exemplo, é possível citar o art. 13 do Decreto nº 58.093/18, cuja eficácia foi suspensa pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em decisão proferida na citada ADI nº 2039588-53.2018.8.26.0000. Esse artigo está assim redigido:

"Art. 13. Os empregados eleitos para representarem seus pares nos Conselhos de Administração, nos Conselhos Fiscais ou na Diretoria das entidades abrangidas por este decreto não poderão participar das discussões e deliberações sobre assuntos relativos à gestão de pessoas, em especial os que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse, conforme disposto no § 1º do art. 19 da Lei Federal nº 13.303/16."

Ocorre que a leitura do § 1º do art. 19 da Lei Federal nº 13.303/16 é bastante clara a respeito de sua aplicação somente às empresas públicas e sociedades de economia mista que a União faça parte:

"Art. 19. É garantida a participação, no Conselho de Administração, de representante dos empregados e dos acionistas minoritários.

§ 1o As normas previstas na Lei no 12.353, de 28 de dezembro de 2010, aplicam-se à participação de empregados no Conselho de Administração da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto."

A aplicação restrita à União do § 1º do art. 19 da Lei Federal nº 13.303/16 decorre do fato de a Lei Federal nº 12.353/10 disciplinar a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista que a União faça parte. Tanto é assim que o § 3º do art. 2º desta lei federal contém disposição semelhante à do mencionado art. 13 do decreto cuja sustação é pretendida por este projeto:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a participação de representante dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Art. 2º Os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata esta Lei deverão prever a participação nos seus conselhos de administração de representante dos trabalhadores, assegurado o direito da União de eleger a maioria dos seus membros.

(...)

§ 3º Sem prejuízo da vedação aos administradores de intervirem em qualquer operação social em que tiverem interesse conflitante com o da empresa, o conselheiro de administração representante dos empregados não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse."

Como se percebe, a própria União editou lei contendo a restrição à participação dos empregados nos órgãos diretivos das empresas públicas e sociedades de economia mista, não cabendo aos Municípios estabelecer idêntica restrição por simples ato do Poder Executivo, sobretudo se levarmos em consideração a análise da Lei Orgânica do Município feita ao longo deste parecer.

Por outro lado, o Decreto nº 58.093/18, ao disciplinar diversos aspectos relacionados aos empregados públicos das entidades da Administração Pública Indireta, tais como requisitos de nomeação, benefícios e extinção dos vínculos trabalhistas, acabou por arvorar-se em matéria de lei, uma vez que o art. 13, inciso XIII, da Lei Orgânica é no sentido de que cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, "criar, alterar e extinguir cargos, funções e empregos públicos e fixar a remuneração da administração direta, autárquica e fundacional".

Observe-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em análise preliminar, suspendeu a eficácia dos arts. 13, 17, 19, 20, 21 e 33 de referido decreto, em decisão assim vazada:

"Fica admitido o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade que busca, na sua essência, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 13, 17, 19, 20, 21 e 33 do Decreto Municipal da Cidade de São Paulo nº 58.093, de 20 de fevereiro de 2018 que, em síntese e respectivamente:

1) restringe a participação dos representantes dos empregados nos Conselhos de Administração, Fiscais ou na Diretoria das entidades ali abrangidas sob o fundamento de afronta ao artigo 115, XXIII, da Constituição Estadual;

2) que submete qualquer benefício que supostamente venha a ser firmado em acordo ou convenção coletiva à análise de um órgão empregador sob a alegação de descaracterização dos acordos firmados com sindicatos e, bem assim, afronta aos artigos 8º, 10 e 468 da CLT;

3) que determina às entidades mencionadas no aludido decreto realizem adequações em seus quadros de pessoal, sempre que verificar excesso e/ou despesa pessoal que ultrapasse 60% do orçamento ou quando verificada insustentabilidade financeira pela fonte pagadora e/ou insuficiência de desempenho pessoal nesse tópico, sob o argumento de que o Decreto extrapola a competência de Decreto regulamentador, criando critério de demissão de justa para empregados públicos e afronta à CLT;

4) que determina a todas as entidades mencionadas no decreto em questão, que requeiram aposentadoria por idade de seus funcionários, nos termos do art. 51 da Lei Federal 8.213, de 24 de julho de 1991 aqui, porque determina aposentadoria compulsória, não obstante a declaração de inconstitucionalidade do § 2º do art. 453 da CLT;

5) que permite a realização de programa de demissão voluntária impondo, segundo o autor, penalidade para o trabalhador de aderir ao 'PDV'.;

6) que estabelece critérios para requisição de informações a respeito do cumprimento das normas atinentes ao Decreto em questão sob o fundamento de que cria critérios amplos e subjetivos para possibilitar a negativa de informação ao cidadão.

Defiro a liminar com a suspensão imediata dos atos normativos impugnados, diante da relevante fundamentação contida na inicial da presente ação. Requistem-se informações do Exmo. Prefeito do Município de São Paulo.

Após, encaminhem-se os autos ao d. Procurador Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados. Em seguida, à d. Procuradoria Geral de Justiça."

Por fim, observe-se que o decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara, nos termos do art. 236, caput, do Regimento Interno, devendo a matéria ser submetida à apreciação do Plenário, nos termos do art. 105, XIII, do Regimento Interno.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo a seguir apresentado, que visa adequar a redação técnica da propositura aos termos da Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0027/18.

Susta o Decreto nº 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica sustado, em todos os seus termos, o Decreto nº 58.093, de 20 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre princípios, normas de governança e de gestão a serem observados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias das quais o Município de São Paulo detenha o controle, aplicando-se, no que couber, às autarquias, fundações públicas e serviços sociais autônomos, revoga o Decreto nº 57.566, de 27 de dezembro de 2016 e os artigos 1º ao 11 do Decreto nº 53.916, de 16 de maio de 2013, e introduz alterações no Decreto nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013.

Art. 2º As despesas com a execução do presente Decreto Legislativo correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente - Contrário
Caio Miranda Carneiro (PSB) - Relator
Celso Jatene (PL)
Cláudio Fonseca (CIDADANIA)
Reis (PT)
Ricardo Nunes (MDB) - Contrário
Ricardo Teixeira (DEM)
Rinaldi Digilio (PRB) - Contrário
Rute Costa (PSD) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/05/2019, p. 130

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