

PUBLICADO DOC 31/08/2006

PARECER Nº 1090/2006 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0263/05.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Executivo, que visa conferir nova redação ao § 4º do art. 77, da Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1.992, a fim de permitir que o Executivo possa criar, por decreto, Comissões de Avaliação de Acúmulo de Cargos, específicas para a análise e autorização de acúmulos pretendidos por integrantes da carreira do Magistério.

Consoante o ressaltado na exposição de motivos, atualmente só existe uma comissão de tal espécie. Ocorre que, a existência de apenas uma comissão tem se revelado insuficiente para atender a demanda por requerimentos de acúmulos, de forma que pretende o Executivo a criação, por meio de decreto, de quantas Comissões entenda necessário para fazer frente às exigências do serviço.

Inicialmente cabe considerar que a Lei Orgânica do Município de São Paulo, pelo que se depreende do teor do seu art. 13, inciso XVI, exige que a matéria referente à organização e funcionamento da administração municipal seja veiculada por meio de lei em sentido formal e material, ou seja, aquela regra de conduta geral e abstrata, aprovada pelo legislativo e sancionada pelo Executivo. Reza o referido dispositivo legal que:

“Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(...)

XVI – criar, estruturar e atribuir funções às Secretarias e aos órgãos da administração pública;”

De forma que, se a questão for colocada apenas sob o prisma da regra de direito acima transcrita, a conclusão que daí deflui é que o Executivo não poderia tratar da matéria por decreto.

Entretanto, importa que se faça, ainda, o exame da propositura, sob o enfoque da regra constitucional inserta no art. 84, inciso VI, letra “a”, da Constituição Federal. Determina o referido preceptivo legal que:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.”

Trata-se, pois, de matéria concernente à competência para a disciplinação normativa referente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, e as regras estabelecidas na Constituição Federal sobre iniciativa e competência privativa, por delinearem a estrutura do modelo de Estado adotado pela Lei Maior, “são de observância compulsória pelos Estados e Municípios (RTJ 150/341, 150/482, 151/425, 157/460, 163/957), que não poderão se afastar do modelo estabelecido pelo legislador constituinte.”¹

Desse modo haveria uma aparente incompatibilidade vertical entre a disposição da Lei Orgânica que determina que a matéria somente pode ser tratada por meio de lei e a regra constitucional, retro transcrita, que admite a disciplinação da matéria por meio de decreto, desde que não haja aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Há que se considerar ainda, que o dispositivo da Lei Orgânica goza de uma presunção de constitucionalidade que não poderia ser afastada pelas autoridades superiores do Executivo e do Legislativo, a menos que a ofensa a dispositivo constitucional seja tão evidente que infirme a presunção original.

A respeito do tema preleciona Alexandre de Moraes que “o Poder Executivo, assim como os demais Poderes de Estado, está obrigado a pautar sua conduta pela estrita legalidade,

observando, primeiramente, como primado do Estado de Direito Democrático, as normas constitucionais. Dessa forma, não há como exigir-se do chefe do Poder Executivo o cumprimento de uma lei ou ato normativo que entenda flagrantemente inconstitucional (...)” Torna-se lícito asseverar, assim, que se o juízo de inconstitucionalidade da lei for de algum modo gritante, ou porque decorre de uma interpretação comezinha dos dispositivos constitucionais ou porque resulta de uma afronta direta aos princípios que regem o Estado de Direito Democrático, têm o Executivo e o Legislativo legitimidade para negarem vigência à uma norma legal que, a princípio, como já ressaltado, deve ser presumida constitucional. No caso, a incompatibilidade da norma expressa no inciso XVI do art. 13 da Lei Orgânica do Município de São Paulo com a disposição constante do inciso VI do art. 84, letra “a” da Constituição Federal, é manifesta e é depreensível do mero cotejo entre ambos os dispositivos.

Na espécie, portanto, somente a interpretação conforme a constituição confere validade ao comando legal emergente do inciso XVI do art. 13 da Lei Orgânica do Município, eliminando o conflito aparente de normas.

Desta forma, a luz do dispositivo constitucional acima invocado, a exegese do art. 13, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, deve ser a de que somente cabe ao Prefeito dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal, mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Na espécie, pretende o Executivo, por meio de decreto, a instituição de Comissões de Avaliação de Acúmulos de Cargos em quantidade compatível com as necessidades de serviço, e a disposição sobre suas atribuições e composição.

Consoante informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação às fls 11, as referidas Comissões seriam instaladas no âmbito das Coordenadorias de Educação, “onde já funciona um setor de Recursos Humanos responsável pela tramitação/análise/consideração dos expedientes relativos aos servidores das unidades escolares sob sua jurisdição”. Desta forma, caberia aos mesmos setores, agora transformados em Comissão, a atribuição de analisar os requerimentos de acúmulo legal de cargos ou funções.

Salienta, ainda, o referido órgão do Executivo que “o funcionamento das Comissões nas Coordenadorias não envolverá a criação de cargos, nem acarretará despesas, pois a atividade de análise dos acúmulos não implicam na percepção de ‘jetons’ ou qualquer outra forma de remuneração”.

Isto significa que não há criação de órgão, mas uma espécie de transformação, bem como não haverá acréscimo de despesas. De forma que a propositura em apreço se encontra em consonância com a regra inserta no art. 84, inciso VI, letra “a”, da Lei Maior, bem assim, com a interpretação conforme a Constituição que se deve emprestar ao art. 13, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, podendo o Executivo veicular a matéria mediante decreto.

Desta forma, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Entretanto, apresenta-se o substitutivo abaixo aduzido a fim de atender à solicitação veiculada nas informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação (fls. 11) no sentido de alterar a expressão “Subprefeituras” por “Coordenadorias de Educação”.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE LEI Nº 263/05.

Confere nova redação ao § 4º do artigo 77 da Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º O § 4º do artigo 77 da Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 77 (....)

§ 4º O acúmulo pretendido pelo Profissional do Ensino será analisado e, se em termos, autorizado por Comissão de Avaliação de Acúmulo de Cargos instituída na Secretaria Municipal de Educação no âmbito das Coordenadorias de Educação, cabendo ao Executivo dispor em decreto sobre:

I – a instituição de Comissões de Avaliação de Acúmulo de Cargos em quantidade compatível com as necessidades do serviço;
II – a composição e as atribuições de cada Comissão de Avaliação de Acúmulo de Cargos.”
(NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 30/8/06

João Antonio – Presidente

Ademir da Guia – Relator

Carlos A. Bezerra Jr.

Farhat

Jorge Borges

Márcio Youssef

Soninha