



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 25/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 57/19 – Aatoria Prefeito Orestes Previtalo Junior – “Estende aos servidores públicos da Guarda Civil Municipal os direitos decorrentes do artigo 298-A na Lei Municipal nº 2018/1986, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

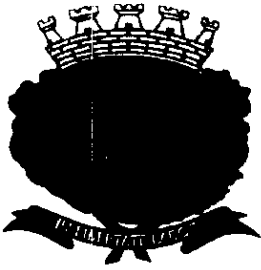
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Estende aos servidores públicos da Guarda Civil Municipal os direitos decorrentes do 298-A na Lei Municipal nº 2018/1986, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, na forma que especifica” de autoria do Prefeito solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumprе, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A Lei Municipal nº 5307/2016 que “Estabelece o Estatuto Geral e Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Guarda civil Municipal de Valinhos e dá outras providências”, determinou:

“Art. 47. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - auxílio transporte;

II - gratificações;

III - adicionais.

Parágrafo único. *As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei."*

"Art. 51. *Além do vencimento e das vantagens previstas neste Estatuto, serão deferidas aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:*

I - retribuição pelo exercício do cargo em comissão e do exercício da função gratificada;

II - gratificação adicional por tempo de serviço;

III - gratificação de Risco de Morte;

IV - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

V - adicional noturno;

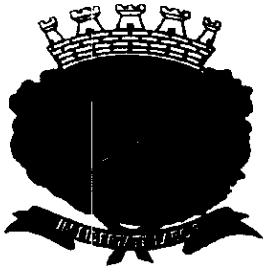
VI - adicional de férias;

VII - gratificação de regime de escala de serviço;

VIII - gratificação de responsabilidade técnica."

Tais dispositivos foram julgados constitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009102-22.2017.8.26.0000 assim ementada:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.307/2016 do Município de Valinhos, que disciplina a carreira, os salários, benefícios e as demais situações funcionais dos integrantes da Guarda Municipal de Valinhos. Alegada inconstitucionalidade diante da criação de despesas sem prévio estudo de impacto orçamentário e indicação de recursos para fazer frente às despesas geradas com a norma guerreada. Violação aos arts. 25, 169, 1 e 2,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

124, § 1º e 175 da Constituição Estadual. Inocorrência. Norma editada em 30 de janeiro de 2016, com vigência para 02 de janeiro de 2017. Falta de previsão orçamentária que, embora possa inviabilizar a execução da despesa no exercício financeiro respectivo, não induz a inconstitucionalidade das vantagens concedidas aos servidores. Inconstitucionalidade das expressões “Secretário de Defesa do Cidadão”, “Diretor de Departamento da Segurança Municipal” “Diretor de Divisão do Comando da Guarda Civil Municipal” e “Inspetor de Serviço”, do Anexo I, diante da omissão da descrição de suas atribuições, o que viola os consectários da legalidade e reserva legal, previstos nos arts. 111 e 115, V, da Carta Estadual. Inconstitucionalidade, também, das expressões “Classe Distinta”, “Classe Especial”, “Guarda Municipal – 1ª Classe”, “Guarda Municipal 2ª Classe” e “Guarda Municipal – 3ª Classe”, como pertencentes à “funções gratificadas” do Anexo I da norma, uma vez cuidarem de enquadramento em evolução funcional por tempo de serviço. Inconstitucionalidade, também, dos Anexos II e III da Lei objurgada. Ação parcialmente procedente.”

Ressaltando que o processo judicial foi arquivado em 06/11/2018.

A Lei Municipal nº 5779 de 21 de fevereiro de 2019, por sua vez, que “Concede benefícios aos servidores da Guarda Civil Municipal, na forma que especifica, e dá outras providências” completou o rol de vantagens pecuniárias anteriormente estabelecido:

“Art. 1º. A presente Lei concede, exclusivamente, benefícios aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo e de comissão da Guarda Civil Municipal, lotados ou não na Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, que são a seguir elencados:

I - Salário-Família;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - Adicional por Tempo de Serviço;

III - conversão de dez (10) dias do período de férias em pecúnia e concessão de férias em descanso em até dois (2) períodos, sendo um deles no mínimo de dez (10) dias, se solicitado e analisada as condições dos serviços;

IV - Sexta-Parte."

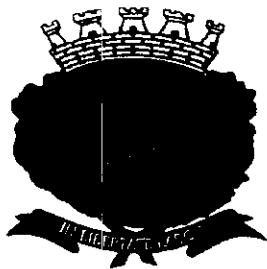
A Lei Municipal nº 5801/2019 que "Insere o artigo 298/A na Lei Municipal nº 2018/1986, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, na forma que especifica" a fim de conceder adicional de estímulo ao aperfeiçoamento técnico-profissional aos servidores públicos municipais efetivos não contemplou os servidores da Guarda Civil Municipal por possuírem regime jurídico próprio como já explanado.

Pois bem, a Lei Orgânica consignou expressamente que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:

"Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

X - autorizar a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundações públicas, assim como a fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mais, a competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

“Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;”

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 135/2017, do Município de Dumont, que altera o regime jurídico dos servidores públicos municipais, concedendo-lhes o direito a faltas abonadas. Matéria relativa aos servidores públicos e ao seu regime jurídico. Violação de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito. Arts. 5º e 24, §2º, 4, ambos da CE. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Pedido julgado procedente.

(...)

Registre-se, inicialmente, que, embora a autonomia do município esteja constitucionalmente assegurada, as Constituições da República e do Estado de São Paulo estabelecem que a capacidade de auto-organização dessa entidade federativa deve observar os ditames da Lei Fundamental do país e da Constituição Estadual. Sendo assim, qualquer lei ou ato normativo editado no âmbito municipal está sujeito a controle de constitucionalidade perante a Constituição Estadual, exame exercido pelo Tribunal de Justiça, em consonância com o artigo 125, §2º, da Constituição Federal e artigo 90, caput, da Constituição do Estado de São Paulo.



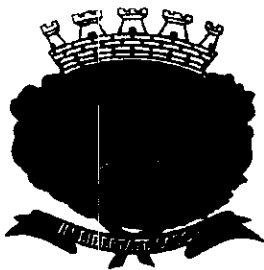
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Entre as regras a serem rigorosamente obedecidas na formação de uma lei, encontra-se a da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legiferante em determinadas matérias, estabelecidas no artigo 24, §2º, da Constituição Paulista: "1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos" (grifado).

Como se sabe, as regras concernentes à reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político são de obrigatória observância pelos municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado.

A respeito das formalidades procedimentais do processo legislativo, leciona Luiz Guilherme Marinoni que "a produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais, cuja observância é imprescindível para a lei ser constitucional. A Constituição regula o modo como a lei e outros atos normativos primários previstos no art. 59 devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos procedimentais que devem ser observados para sua produção. Faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

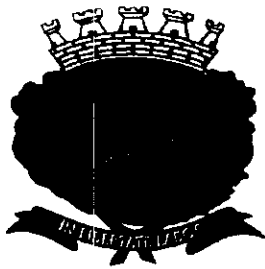
ESTADO DE SÃO PAULO

formalmente inconstitucional. A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. (...) De outra parte, a Constituição também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a incoação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público.

4. No caso dos autos, ao dispor sobre faltas abonadas dos funcionários públicos no âmbito municipal, a Lei Complementar nº 135/2017, de Dumont, cuidou de tema concernente ao regime jurídico dos servidores públicos, que deve ser versado exclusivamente em lei de iniciativa do Prefeito Municipal.

Quanto à abrangência da matéria relativa a regime jurídico dos servidores públicos, estabeleceu o Supremo Tribunal Federal - STF que "a locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes." (ADI 2.867, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007). E a jurisprudência da Suprema Corte é farta no sentido de que a iniciativa de leis sobre regimes jurídicos de servidores é privativa do Executivo.

*Especificamente no que se refere à lei de origem parlamentar que concede faltas abonadas a servidores públicos municipais, este Órgão Especial decidiu: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 280/2017 E, POR ARRASTAMENTO, **LEI COMPLEMENTAR Nº 282/2017, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE FRANCA, QUE CONCEDE***

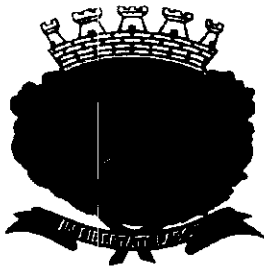


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL SEIS DIAS DE FALTAS ABONADAS DURANTE O ANO, LIMITADAS À QUANTIA DE TRÊS FALTAS ABONADAS POR SEMESTRE, NÃO CONSECUTIVAS, SEM A NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA. **VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIDOR PÚBLICO E SEU REGIME JURÍDICO**, CONSOANTE O ART. 24, § 2º, N. 04, DA CARTA BANDEIRANTE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. PRECEDENTES DA CORTE SUPREMA E DO C. ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2032436-85.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2017; Data de Registro: 26/10/2017, grifado).

Confiram-se, ainda, precedentes semelhantes, relativos à previsão legal de falta anual aos servidores municipais no dia de seu aniversário: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.240, de 23 de junho de 2017, do Município de Cerqueira César, de autoria parlamentar, que 'dispõe sobre uma folga anual para todos os servidores públicos municipais da cidade de Cerqueira César, no dia de seu aniversário, na forma que menciona, e dá providências' Violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre os servidores públicos e seu regime jurídico, e o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 1 e 4, e 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144) Violação, ademais, dos princípios da moralidade, interesse público e finalidade (art. 111 CE) Precedentes do C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal Inconstitucionalidade declarada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2006083-71.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

N/A; Data do Julgamento: 22/08/2018; Data de Registro: 23/08/2018, grifado).

Igualmente: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 3.460, DE 12 DE JUNHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CONCEDEU 01 DIA DE FOLGA REMUNERADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS PELA DATA DE SEUS RESPECTIVOS ANIVERSÁRIOS. OFENSA AO ART. 24, § 2º N. 4 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO QUE É MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE INSCULPIDO NO ART. 111 DA CARTA BANDEIRANTE, BEM COMO AO ART. 128, UMA VEZ QUE SE TRATA DE VANTAGEM PESSOAL QUE NÃO ATENDE AO INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO PROCEDENTE." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119000-67.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/09/2017; Data de Registro: 03/10/2017, grifado).

5. Portanto, no presente caso, como houve manifesta interferência indevida da Câmara Municipal na atribuição do Prefeito Municipal de Dumont de desencadear o processo legislativo que culminou na promulgação da Lei Complementar nº 135, de 23 de novembro de 2017 (cf. parecer de fls. 63/64), violou-se o artigo 24, §2º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo e, conseqüentemente, o princípio da separação e independência dos Poderes." (Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 2190419-16.2018.8.26.0000)

Quanto ao mérito compete ao Plenário analisar o tema na condição de juiz de interesse público à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto considerando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, respectivamente transcritos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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 (...)”

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

Todavia, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” o projeto deveria ser instruído com a declaração de impacto orçamentário e a estimativa de impacto orçamentário financeiro:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20."

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta **poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário. Sugerindo-se que seja complementado com a declaração de impacto orçamentário e a estimativa de impacto orçamentário financeiro.

É o parecer.

DJ, aos 04 de abril de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795