Câmara Municipal

## COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Projeto de Lei do Legislativo nº 039/2021** – *De autoria da Vereadora Aline Luchetta* – Dispõe sobre a vedação e as sanções ao assédio moral no âmbito da administração pública municipal direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo e dá outras providências

Em relação à presente propositura, por haver inconstitucionalidade formal subjetiva, decorrente de vício de iniciativa, uma vez que a matéria tratada na propositura é de competência do Executivo Municipal, somos de parecer contrário à sua apreciação pelo Plenário.

**PARECER CONTRÁRIO**

Plenário Dr. Durval Nicolau, 11 de maio de 2.021.

**CARLOS GOMES**

**JOCELI MARIOZI**

**GUSTAVO BELLONI**

COMISSÕES
Justiça e Redação

DATA, 26/04/2021

PRESIDENTE

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal.

**PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 039/2021**

"Dispõe sobre a vedação e as sanções ao assédio moral no âmbito da administração pública municipal direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo e dá outras providências"

**A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:**

Art 1º Fica vedado o assédio moral no âmbito da administração pública direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo, que submeta o servidor a procedimentos que impliquem em violação de sua dignidade ou, por qualquer forma que o sujeite a condições de trabalho humilhante ou degradante.

Parágrafo único: Esta Lei se aplica a todos aqueles que possuam algum vínculo jurídico de prestação de serviços com o poder público, seja servidor ou não, mesmo de caráter transitório, com ou sem remuneração, incluindo estagiários e terceirizados.

Art. 2º. Considera-se assédio moral para os fins de que trata a presente lei toda ação, gesto, determinação ou palavra, praticada de forma constante por agente público, servidor, empregado, ou qualquer pessoa que, abusando da autoridade que lhe confere suas funções ou se aproveitando da função pública, ainda que sem relação de ascendencia ou hierarquia, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima ou a autodeterminação do servidor.

§ 1º. Considera para efeito do caput deste artigo:

I- determinar o cumprimento de atribuições estranhas ou de atividades incompatíveis com o cargo que ocupa, ou em condições e prazos inexequíveis;

II- designar para o exercício de funções triviais o exercente de funções técnicas, especializadas, ou aquelas para as quais, de qualquer forma, exijam treinamento e conhecimentos específicos; apropriarem-se do crédito de ideias, propostas, projetos ou de qualquer trabalho de outrem.

RETIRADO PELO AUTOR
17/05/2021

Presidente

§ 2º. Considera-se também assédio moral as ações, gestos e palavras que impliquem:

I- Em desprezo, ignorância ou humilhação ao servidor que o isolem de contatos com seus superiores hierárquicos e com outros servidores, sujeitando-o a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades somente através de terceiros;

II- Na divulgação de rumores e comentários maliciosos, bem como na prática de críticas reiteradas ou na subestimação de esforços, que atinjam a dignidade do servidor;

III- Na exposição do servidor a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional;

IV- em restrição ao exercício do direito de livre opinião e manifestação das ideias.

V- Em qualquer conduta que importe em humilhação e desprezo ao servidor, ocorrida na repartição pública ou fora dela, desde que relacionada com o exercício da função pública.

Art. 3º. O assédio moral praticado pelo agente, servidor, empregado ou qualquer pessoa que exerça função de autoridade nos termos desta lei ou se aproveite da função pública para praticar o assédio, é infração grave e sujeitará o infrator à penalidade de demissão, após o devido processo administrativo, sendo-lhe asegurados os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 4º. Por provocação da parte ofendida, ou de oficio pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

§1º- A sindicância será utilizada quando for necessária a colheita de elementos indiciários para tipificação do ato de assédio moral por parte do agente público. Para aplicação da penalidade de demissão, será obrigatória a instauração de processo administrativo disciplinar.

2º-Nenhum servidor poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitudes definidas neste artigo ou por tê-las relatado.

Art. 5º. Fica assegurado ao servidor acusado da prática de assédio moral o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração, fundação ou autarquia, sob pena de nulidade.

Art 4º- O processo administrativo disciplinar instaurado para apurar a pratica de assédio moral correrá em sigilo, sendo assegurada vista dos autos ao servidor acusado e a parte ofendida, que poderão constituir defensor para acompanhar o andamento do processo.

Parágrafo único- A recusa da autoridade administrativa responsável em conceder vista dos autos do Processo Administrativo disciplinar ao acusado ou a ofendida sem justa causa fundamentada poderá acarretar responsabilidade administrativa, civil e criminal, de acordo com a legislação em vigor.

Art. 5º- Encerrado o processo administrativo disciplinar e comprovada a culpa do agente público, será enviada cópia dos autos ao Ministério Público, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Art. 6º- A condenação por assédio moral acarretará ao agente público a inabilitação para o exercício de cargo, emprego ou função pública, de qualquer natureza, pelo prazo de 05 anos, a contar da data do encerramento da instância administrativa.

Art. 7º- O processo administrativo instaurado para apurar a pratica do assédio moral será disciplinado pela Lei 656/1992 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) que será aplicada também de forma sulpetiva e complementar, na ausência de regulamentação especifica na presente lei.

Art. 8º- Para os fins desta Lei, considera-se agente público todo aquele que exerce cargo, emprego ou função pública nos órgãos e entidades públicas do Município, ainda que de maneira transitória e sem remuneração, independentemente da espécie de investidura ou vínculo com o poder público.

Art. 9º- Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrario.

**JUSTIFICATIVA]**

**Parecer CJR nº. 55/2.021.**

**Processo legislativo e iniciativa parlamentar**

**Solicitante:** Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal

**Assunto:** Consulta formulada para averiguar a constitucionalidade do Projeto de Lei do Legislativo n.º 39/2.021 que "dispõe sobre a vedação e as sanções ao assédio moral no âmbito da administração pública municipal direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo e dá outras providências."

*"CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO N.º 39/2021. ESTIPULAÇÃO DE VEDAÇÃO E SANÇÕES AO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA LOCAL ASSEGURADA. ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE NÃO OBSERVA AS DISPOSIÇÕES DO ART. 45 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VEDAÇÃO DO TEMA 917 DO STF. MATÉRIA AFEITA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPOSSIBILIDADE.*

**1 – Relatório**

Trata o presente parecer jurídico de consulta formulada pela Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal referente ao Projeto de Lei do Legislativo n.º 39/2.021 que "dispõe sobre a vedação e as sanções ao assédio moral no âmbito da administração pública municipal direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo e dá outras providências."

Outrossim, questiona se a referida propositura é constitucional, cabendo a Câmara Municipal legislar sobre o assunto, tanto em seu aspecto material quanto em seu âmbito formal.

Após criterioso estudo, passo a opinar.

**2 – Fundamentação**

A Constituição Federal, contemplando a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, prevê em seu art. 2º que "*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*", estipulando para cada um deles competências para a formação da República Federativa do Brasil.

Ao Poder Legislativo coube algumas atribuições, dentre elas a de legislar, ou seja, criar normas gerais e abstratas de observância obrigatória a todos, sob pena da aplicação de sanções dos mais variados tipos, bem como de fiscalizar os atos do Poder Executivo, podendo, inclusive, auxiliá-lo em suas atividades típicas através de sugestões materializadas em requerimentos e indicações.

Não de outra forma a Constituição Federal disciplinou o regramento do Poder Legislativo municipal em seu art. 29 e seguintes, atribuindo diversas questões de sua alçada, dentre elas a de legislar sobre assuntos de interesse local, consoante previsão do art. 30, I, do mesmo diploma legal, desde que a Câmara Municipal respeite, também, as normas de iniciativa legislativa e repartição de competências entre Poder Executivo e Edilidade.

Especificamente, sobre o processo legislativo, destaca-se trecho da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*: "... **as regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando relações recíprocas entre esses mesmos órgãos**" (Cf. "Do Processo Legislativo", Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Saraiva, p. 111/112).

Pois bem.

Cinge-se a questão em saber se a propositura legislativa em análise atende aos

ditames da separação dos poderes e se é de competência dos municípios, especificamente da Câmara Municipal, legislar sobre o assunto.

Num primeiro momento, cabe ressaltar que o projeto de lei se encontra dentro da competência legislativa do município, tendo em vista que trata de matéria de âmbito local, conforme redação do art. 30, I, da Constituição Federal, justamente por tratar de projeto que dispõe sobre os servidores públicos da Administração Direta, indireta, nas autarquias, empresas e fundações públicas e no Poder Legislativo.

Entretanto, a matéria aventada não encontra respaldo no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que incide nas vedações tipificadas no art. 45 da Lei Orgânica Municipal, cuja competência privativa é do Chefe do Poder Executivo, não da Câmara Municipal, por criar dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Vale assim transcrever os termos do referido entendimento do Supremo Tribunal Federal, acompanhado do artigo supracitado:

> *"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.* ***Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*** *" (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*
>
> ***"Art. 45. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis***

> ***que disponham sobre:***
> *I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou autárquica, ou aumento de sua remuneração;*
> *II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
> ***III – criação, estruturação e atribuições de Secretaria ou Departamento equivalente e órgãos da Administração Pública;***
> *IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções."*

Nota-se que pela leitura do projeto é possível constatar que há a criação de tipo infracional, sanções, medidas a serem tomadas pelos órgãos competentes etc., invadindo dessa maneira as disposições do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Lei Municipal n.º 656/90, cuja alçada para modificar é do Prefeito Municipal.

Consequentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou ações idênticas e reconheceu que projetos tais padecem de vício de iniciativa, senão vejamos:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **Lei nº 937, de 17 de agosto de 2018, do Município de Holambra, que veda a prática de assédio moral no âmbito da Administração Pública Municipal direta e indireta da Estância Turística de Holambra e aplicação de penalidades – Normas que afrontam os artigos: arts. 5º, 24, § 2º, 4, 47, II, XIV e XIX, "a"), da Constituição Estadual – Ação procedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197273-26.2018.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 08/02/2019)*

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **Lei nº 4.789, de 09 de setembro 2.015, do Município de Caieiras, que dispõe sobre a caracterização do assédio***

***moral nas dependências da Administração Pública Municipal, estabelece a aplicação de penalidades à prática do mesmo e dá outras providências - Legislação referente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais e à criação e estruturação de órgão da administração pública, afeta à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local - Vício de iniciativa configurado – Violação aos preceitos contidos nos artigos 5º, 24, §2º, "2" e "4", 25 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo - Precedentes desta Corte – Ação procedente.*** *" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2202673-26.2015.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2016; Data de Registro: 05/02/2016)*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***Lei nº 6.032, de 23 de junho de 2015, do município de Itapetininga, que "veda o assédio moral no âmbito da administração pública e dá outras providências". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Versando a norma impugnada sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo (art. 24, § 2º, n. 04, da Constituição Paulista), não poderia o Legislativo interferir nessa matéria, como ocorreu no presente caso, mediante estabelecimento de condutas (art. 1º), previsão de instauração de processo administrativo (art. 5º), cominação de penalidades (art. 4º) e até a imposição de obrigações aos órgãos da administração (art. 7º). Afinal, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extinguí-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a***

> ***iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydnei Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.*** *" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137118-62.2015.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/12/2015; Data de Registro: 12/12/2015)*

Superadas as questões apontadas, inconstitucional a propositura por restar configurada a incompetência da Câmara Municipal para legislar sobre o assunto dada a existência de vício de iniciativa.

**3 – Conclusão**

Por todo o exposto, e pelas considerações tecidas, **opino pela inconstitucionalidade e inviabilidade jurídica do Projeto de Lei do Legislativo n.º 39/2021,** tendo em vista a impossibilidade de a Câmara Municipal legislar sobre o assunto por nítido vício de iniciativa ao tratar de regime jurídico dos servidores públicos municipais.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João da Boa Vista, 07 de maio de 2.021.

***Paulo Moisés H. Dias Rosa***
***Procurador da Câmara Municipal de São João da Boa Vista***
***OAB/SP 421.523***