

Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13, 02, 15 (a) Folha de Informação nº 194

EMENTA Nº11.669/2015

As disposições contidas nos artigos 176 e 177 da Lei 8.989/79, por se caracterizarem como normas especiais, prevalecem em relação às disposições preconizadas na Lei 14.141/06, as quais se aplicam subsidiariamente àquelas naquilo em que não as contrapõem. Especificamente no tocante à quantidade de instâncias administrativas oportunizadas para discussão de questões funcionais, previstas na Lei 8.989/79, diante da inexistência de fixação expressa de tais instâncias nas regras especiais dispostas nos artigos 176 e 177, de rigor a aplicação subsidiária da norma geral, positivada no artigo 36 da Lei 14.141/06, que prevê a possibilidade de apenas um único Recurso Hierárquico, dirigido à autoridade imediatamente superior àquela que denegou o Pedido de Reconsideração (vide artigo 176, inciso IV, da Lei 8.989/79), ou ao Prefeito na hipótese de Pedido de Reconsideração denegado por Secretário Municipal ou Subprefeito.

INTERESSADA: ANA LÚCIA MARINO ROSSO – RF Nº660.584.2

ASSUNTO: Corte remuneratório. Decisão da Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão que, ao negar provimento ao Recurso Hierárquico contra decisão que indeferiu Pedido de Reconsideração de despacho em defesa apresentada contra primeiro corte, nos termos dispostos no artigo 9º do Decreto 52.192/11, determinou o encerramento da instância administrativa. Regularidade. Inexistência de fixação, nas regras especiais preconizadas nos artigos 176 e 177 da Lei 8.989/79, da quantidade de instâncias administrativas nos processos tendo por objeto questões funcionais, previstas no Estatuto Funcional. Aplicação subsidiária da norma geral, positivada no artigo 36 da Lei 14.141/06, que prevê a possibilidade de um único Recurso Hierárquico.

Informação nº 177/2015 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Assessoria Jurídico-Consultiva
Senhor Procurador Assessor Chefe

Inaugurou o presente, defesa apresentada pela servidora interessada (fls.02/03), em face da notificação expedida com fulcro no artigo 9º do decreto 52.192/11, cientificando-a do primeiro corte

Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13, 02, 15 (a) Folha de Informação nº 125

sofrido a título de excesso de limite legal (teto remuneratório), referente ao mês de julho de 2011.

Após devidamente processada, o Senhor Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA acabou por negar provimento à defesa apresentada pela servidora interessada, mantendo o corte promovido nos seus vencimentos (fl.104).

O Pedido de Reconsideração interposto (fls.105/113) foi indeferido (fl.143).

A Senhora Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA, no despacho exarado às fls.152/153, negou provimento ao Recurso Hierárquico protocolado pela interessada (fls.144/150), determinando o encerramento da instância administrativa, nos termos do artigo 36, §2º, da Lei 14.141/06.

Ainda irresignada, a interessada apresentou a petição de fls.155/165, alegando, dentre as preliminares, a ilegalidade do encerramento da instância administrativa, sob o argumento de que o artigo 36, §2º, da Lei 14.141/06, por se referir ao processo administrativo comum, não poderia se aplicar ao presente processo, regulado por norma específica, qual seja, o artigo 176, §2º, da Lei 8.989/79.

A Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal manifestou-se às fls. 175/181, defendendo a regularidade do encerramento da instância administrativa, tal como preconizado no despacho exarado, em sede de Recurso Hierárquico, pela Senhora Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA.

Contudo, diante da repercussão da matéria e do volume de pleitos formulados por servidores de elevado conhecimento jurídico, a d. Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal entendeu prudente, previamente à apreciação da outra preliminar argüida e ingresso no mérito das petições, submeter tal posição ao crivo desta Procuradoria Geral do Município, proposta acolhida pelo Senhor Secretário Adjunto do Governo Municipal (fl.182).



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13 / 02 / 15 (a)

São, em suma, os fatos relevantes a presente manifestação.

Em que pese os respeitáveis argumentos trazidos, em sede liminar, na petição de fls.155/165, tenho que o despacho exarado ao cabo do Recurso Hierárquico pela Senhora Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA, encerrou a instância administrativa contemplada no Decreto 52.192/11, que dispôs sobre a aplicação do limite remuneratório constitucional no âmbito da Administração Municipal.

Senão, vejamos.

O procedimento a ser adotado pela Administração quando do primeiro corte remuneratório foi preconizado no artigo 9º do Decreto 52.192/11. A fase recursal, objeto da presente consulta, foi regulamentada no inciso V, *in verbis*¹:

Art.9º

V - da decisão caberá pedido de reconsideração e recurso na forma dos artigos 176 e 177 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979.

¹ O servidor será cientificado do corte remuneratório uma única vez, no primeiro mês em que sua remuneração exceder os limites de que trata este decreto, inclusive na hipótese do corte ocorrer ocasionalmente em virtude de valores relacionados a parcela variável, podendo apresentar defesa escrita no prazo de 15 (quinze) dias, observado o seguinte procedimento:

I - a defesa, devidamente justificada com exposição dos fatos e de seus fundamentos, deverá ser dirigida ao Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e protocolada na unidade de recursos humanos do órgão no qual o servidor se encontra lotado;

II - a unidade de recursos humanos examinará a defesa prévia e apresentará as informações pertinentes, remetendo-a, no prazo de 7 (sete) dias, à Coordenadoria de Gestão de Pessoas, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, para a mesma finalidade, em igual prazo;

III - concluída a instrução, a Coordenadoria de Gestão de Pessoas intimará o interessado para apresentar suas razões finais no prazo de 5 (cinco) dias;

IV - o Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, ouvida a Coordenadoria Jurídica, proferirá, no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, despacho final sobre a defesa;

V - da decisão caberá pedido de reconsideração e recurso na forma dos artigos 176 e 177 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979.



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13/02/15 (a) Folha de Informação nº 147

O Decreto 52.192/11 remeteu o procedimento recursal às disposições dos artigos 176 e 177 da Lei 8.989/79, Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, que assim dispõe:

Art.176. É assegurado ao funcionário o direito de requerer ou representar, pedir reconsideração e recorrer, desde que o faça dentro das normas de urbanidade, observadas as seguintes regras:

I - nenhuma solicitação, qualquer que seja a sua forma, poderá ser encaminhada sem conhecimento da autoridade a que o funcionário estiver direta ou imediatamente subordinado;

II - o pedido de reconsideração deverá ser dirigido à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a decisão e somente será cabível quando contiver novos argumentos;

III - nenhum pedido de reconsideração poderá ser renovado;

IV - somente caberá recurso quando houver pedido de reconsideração desatendido;

V - o recurso será dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão e, em última instância, ao Prefeito;

VI - nenhum recurso poderá ser encaminhado mais de uma vez à mesma autoridade.

§ 1º - O pedido de reconsideração e o recurso não têm efeito suspensivo, salvo nos casos previstos em lei. Os que forem providos, porém, darão lugar às retificações necessárias, retroagindo os seus efeitos à data do ato impugnado, desde que a autoridade competente não determine outras providências quanto aos efeitos relativos ao passado.

§ 2º - As decisões do Prefeito, proferidas em grau de recurso ou em pedido de reconsideração de despacho,



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13, 02, 15 (a) 1278 Folha de Informação nº 1278

encerram a instância administrativa.

Art.177. Salvo disposição expressa em contrário, é de sessenta dias o prazo para interposição de pedidos de reconsideração ou recurso.

Extrai-se do inciso V e §2º do artigo 176 da Lei 8.989/79 os seguintes comandos:

- a) o Recurso Hierárquico será dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão;
- b) as decisões do Prefeito, proferidas em grau de Recurso Hierárquico ou em Pedido de Reconsideração, por constituírem a última instância, encerram a discussão da questão no âmbito administrativo.

Em outras palavras, o inciso V e §2º do artigo 176 da Lei 8.989/79 fixaram o Prefeito como uma instância recursal administrativa, a última dentre as instâncias porventura existentes, cuja decisão, portanto, encerra a discussão administrativa.

Embora fixem ser o Prefeito uma das instâncias recursais, a última, na realidade, os artigos 176 e 177 da Lei 8.989/79 não definem quantas instâncias decisórias admitia-se no curso do processo administrativo tendo por objeto questões funcionais, preconizadas no âmbito do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo.

E nem precisava, pois tal definição já se encontrava expressamente positivada, à época, na recém promulgada Lei 8.777, de 14 de setembro de 1978, que tratava das normas gerais de processos administrativos no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo, que assim dispôs no seu artigo 11, inciso II e § 1º:

11. Do despacho decisório do processo caberá:

(...)

II - Recurso, dirigido à autoridade imediatamente superior àquela que proferiu a decisão ou reconsideração.

lv

Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13,02,15 (a) Folha de Informação nº 148

§ 1º - Do despacho proferido em grau de recurso, caberá segundo recurso ao Prefeito.

Note-se que a Lei 8.777/78, norma geral de processo administrativo, cujas disposições se aplicavam supletivamente às regras especiais previstas na Lei 8.989/79², foi expressa em fixar o limite de 3 (três) instâncias administrativas, quais sejam:

1ª instância administrativa – autoridade competente para apreciação do pedido;

2ª instância administrativa – autoridade imediatamente superior àquela que proferiu a decisão ou reconsideração. No que tange às questões funcionais, tratadas no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, apenas abrir-se-ia essa 2ª instância administrativa por ocasião do indeferimento de Pedido de Reconsideração, por força do disposto no artigo 176, inciso IV, da Lei 8.989/79, mais restritivo³;

3ª instância administrativa – Prefeito. Igualmente, por força do disposto no artigo 176, inciso IV, da Lei 8.989/79, em se tratando de questões funcionais, previstas naquele Estatuto, a possibilidade de se discuti-la nesta instância se abriria por ocasião da decisão que indeferiu Pedido de Reconsideração, tirado de decisão que negou provimento ao primeiro Recurso Hierárquico.

Vê-se que a possibilidade de interposição de um segundo Recurso Hierárquico, dirigido ao Prefeito, decorria da norma geral de processo administrativo, Lei 8.777/78, à época vigente e que se aplicava supletivamente às disposições especiais contidas na Lei 8.989/79.

² Art.7º

^{2º} As disposições desta lei aplicam-se aos processos especiais, naquilo que não contrariarem a legislação que lhes é própria.

³ Art.176.

IV - somente caberá recurso quando houver pedido de reconsideração desatendido;



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13,02,13 / Folha de Informação nº 200 (a)

Ocorre que a Lei 8.777/78, da qual a regra que possibilitava o segundo Recurso Hierárquico extraia sua eficácia e validade, foi expressamente revogada pela nova norma geral de processos administrativos, veiculada pela Lei 14.141, de 27 de março de 2006⁴, que, consoante se depreende do disposto em seu artigo 36, alterou as instâncias recursais. Vejamos:

*Art. 36. Da publicação da decisão administrativa no D.O.M. caberá, no prazo de 15 (quinze) dias, **um único recurso à autoridade imediatamente superior.***

§ 1º Nenhum recurso terá efeito suspensivo, salvo nos casos expressamente previstos na legislação.

§ 2º A decisão proferida em grau de recurso e a decisão do Prefeito na hipótese do art. 17 encerram definitivamente a instância administrativa - grifo e negrito nossos.

Assim, de acordo com a nova ordem jurídica estabelecida pela Lei 14.141/06, aplicável subsidiariamente às normas especiais previstas na Lei 8.989/79 (artigo 9º da Lei 14141/06⁵), da decisão administrativa caberia um **único** Recurso Hierárquico à autoridade imediatamente superior àquela que proferiu o ato impugnado. Ao invés de 3 (três), os processos que tratam de questões funcionais preconizadas na Lei 8.989/79, passaram a ter, por força da norma supletiva, apenas 2 (duas) instâncias administrativas, a saber:

1ª instância administrativa - autoridade competente para apreciação do pedido;

2ª instância administrativa - autoridade imediatamente superior àquela que denegou o Pedido de Reconsideração (*vide* artigo 176, inciso IV, da Lei 8.989/79).

Continuou o Prefeito, nos termos do inciso V e §2º do artigo 176 da Lei 8.989/79, como a última instância administrativa nos processos administrativos que tenham por objeto questões funcionais,

⁴ Art. 52. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 8.777, de 14 de setembro de 1978.

⁵ Art. 9º Os processos especiais são aqueles disciplinados por normas próprias distintas das aplicáveis nos processos comuns, aplicando-se-lhes subsidiariamente os demais preceitos desta lei.



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13, 02, 15 (a) Folha de Informação nº 201

previstas no Estatuto do Funcionário Público do Município de São Paulo, cuja oportunidade se abrirá para o servidor por ocasião do indeferimento de Pedido de Reconsideração por Secretário Municipal ou Subprefeito.

Pensamento diverso, defendendo a existência de infundáveis instâncias administrativas, até o Prefeito, para apreciar a mais comezinha questão funcional de qualquer dos milhares de servidores municipais, além de destoar da legislação vigente, caracterizaria, como bem pontuado pela Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal, clara afronta aos primados da supremacia do interesse público, segurança jurídica e da razoável duração do processo.

Portanto, julgado o único Recurso Hierárquico possível pela Senhora Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA, resta evidente o encerramento da instância administrativa preconizada no Decreto 52.192/11, que dispôs sobre a aplicação do limite remuneratório constitucional no âmbito da Administração Municipal.

Essa posição jurídica, aliás, como bem lembrou a Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal, já fora expressamente fixada por esta Procuradoria Geral do Município e acolhida pela Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos nos autos do p.a nº2011-0.247.038-0. Naquela oportunidade, chamado a dirimir divergência acerca da autoridade competente para decidir Recurso Hierárquico interposto em face de decisão proferida pelo Chefe de Gabinete de SEMPLA, no exercício de competência delegada, em defesa contra corte efetuado a título de excesso sobre limite legal (teto remuneratório), o Senhor Procurador Geral do Município, acolhendo o parecer desta Assessoria Jurídico-Consultiva (Informação nº1.144/2014 – PGM.AJC), fixou entendimento no sentido de que a autoridade delegante, ou seja, a Secretária de SEMPLA, preservava sua competência para decidir Recurso Hierárquico, **“encerrando-se definitivamente a instância administrativa, nos termos do art.36, §2º, da Lei 14.141/06”** (parecer retro).

Destarte, como acima expandido, o encerramento da instância administrativa não decorreu da aplicação de norma geral contra expressa disposição especial, no caso inexistente, prevendo mais de 2 (duas) instâncias administrativas, o que seria vedado pelas regras de hermenêutica jurídica, mas sim da aplicação subsidiária da norma geral para integrar norma especial, na parte em que não se pronunciou e cuja regulamentação já extraia sua eficácia e validade da anterior lei geral de processos administrativos, revogada pela Lei 14.141/06.



Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13/02/15 (a) Folha de Informação nº 202



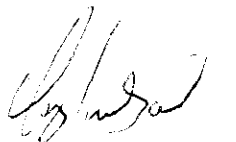
Nesse quadro, não há reparos à posição externada pela Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal (fls.175/181), cujos argumentos, pela coerência e total consonância com a legislação de regência, merecem ser prestigiados.

Ante o exposto, submeto o presente ao sempre prudente crivo de Vossa Senhoria, com proposta de que seja afastada a preliminar de ilegalidade do encerramento da instância administrativa, determinada, em sede de Recurso Hierárquico, pela Senhora Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Sem embargo, à vista do poder-dever da Administração de rever seus atos, nada obsta o recebimento do pleito de fls.155/174 como mero exercício do direito de petição e, por conseqüência, o acolhimento das demais preliminares argüidas ou ingresso no seu mérito, caso vislumbrado eventual ilegalidade.

Eis, *sub censura*, o meu parecer.

São Paulo, 9 de fevereiro de 2015.



CRISTIANO DE ARRUDA BARBIRATO
Procurador Assessor – AJC
OAB/SP 202.307
PGM

De acordo.

São Paulo, 13/02/2015.



TIAGO ROSSI
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

Do p.a nº 2011-0.242.700-0 em 13, 02, 15 (a)

Folha de Informação nº 203



ASSUNTO: Corte remuneratório. Decisão da Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão que, ao negar provimento ao Recurso Hierárquico contra decisão que indeferiu Pedido de Reconsideração de despacho em defesa apresentada contra primeiro corte, nos termos dispostos no artigo 9º do Decreto 52.192/11, determinou o encerramento da instância administrativa. Regularidade. Inexistência de fixação, nas regras especiais preconizadas nos artigos 176 e 177 da Lei 8.989/79, da quantidade de instâncias administrativas nos processos tendo por objeto questões funcionais, previstas no Estatuto Funcional. Aplicação subsidiária da norma geral, positivada no artigo 36 da Lei 14.141/06, que prevê a possibilidade de um único Recurso Hierárquico.

Cont. da Informação nº 177/2015 - PGM-AJC

**SNJ
Senhor Secretário**

Encaminho o presente, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral do Município, a qual acolho, com proposta de devolução dos autos à Secretaria do Governo Municipal, recomendando que seja afastada a preliminar de ilegalidade do encerramento da instância administrativa, sem prejuízo da recepção do pleito de fls.155/174 como mero exercício do direito de petição, caso constatado eventual ilegalidade, em homenagem ao poder-dever da Administração de rever os seus atos.

São Paulo, de fevereiro de 2015.



**ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 162.363
PGM**


CAB/TR

Pa 040424. SMDHC. Apuração Preliminar. Pagamento por indenização.