



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0779/16  
PLCL Nº 019/16

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL

**Inclui art. 109-A na Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre –, e alterações posteriores, dispondo sobre parcelamento das despesas com pessoal ativo e com pessoal inativo dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Veto Total, ao Projeto em epígrafe, de autoria dos vereadores Fernanda Melchionna e Professor Alex Fraga.

O Projeto incluir o art. 109-A na Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre –, e alterações posteriores, dispondo sobre parcelamento das despesas com pessoal ativo e com pessoal inativo dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal.

Nas razões do presente veto (fls. 28 a 30), o Chefe do Poder Executivo Municipal sustenta, em síntese, que o projeto de lei complementar vergastado, embora seu caráter meritório, está maculado de inconstitucionalidade formal consubstanciada em flagrante vício de iniciativa, em virtude de que a proposição dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja competência é privativa do Prefeito, nos termos do artigo 94, inciso VII, alínea “b”, da Lei Orgânica de Porto Alegre, malferindo, também, pelo princípio da simetria, o artigo 82, incisos II, III e VII da Constituição Estadual, bem como o princípio da separação dos poderes consagrado no artigo 2º da Constituição Federal. Além disso, fundamenta o veto mencionando que a LOMPA já regulamenta o pagamento da remuneração dos servidores municipais nos artigos 39 a 41, motivo pelo qual o PLCL em tela conflita com a norma hierarquicamente superior.

É o relatório, sucinto.



**PARECER Nº 2 /17 – CCJ**  
**AO VETO TOTAL**

Inicialmente, cumpre frisar que o Veto Total apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, c/com o artigo 52, § 2º, alínea “b”, ambos do Regimento desta Câmara de Vereadores.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

Calha enfatizar, que o projeto de lei em apreço, possui a seguinte redação, a saber:

“**Art. 1º.** Fica incluído art. 109-A na Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, e alterações posteriores, conforme segue:

“Art. 109-A. As despesas com pessoal ativo e com pessoal inativo dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal não poderão ser parceladas nem preteridas por outras despesas.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo excetua-se em caso de:

- I – aplicações e repasses constitucionais obrigatórios; e
- II – gratificação natalina, que poderá ser parcelada em até 2 (duas) vezes, dentro do exercício devido”.

**Art. 2º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. (Grifei e sublinhei)”.

Antes de adentrar na análise dos aspectos constitucionais, orgânicos, legais e regimentais referente à eiva insanável de inconstitucionalidade por vício de iniciativa já anteriormente apontada nos autos desse processo legislativo, seja nos pareceres do douto Procurador Geral deste Parlamento (fls. 10), e desta Comissão de Constituição e Justiça, às fls. 12 a 20, bem como por este Relator na Declaração de Voto juntada às fls. 34 e 34 verso, é importante ressaltar que o veto do Sr. Prefeito deve ser mantido por a Lei Orgânica estabelece, de forma clara, os procedimentos que o gestor municipal deve observar, já que tratam-se de normas cogentes e de aplicação imediata, para a efetivação dos pagamentos das retribuições mensais dos servidores públicos, proventos e pensões, bem como da gratificação natalina (décimo terceiro salário) e estipêndios, previstos nos artigos 39, 40 e 41, todos da Lei Orgânica Municipal.

Deve ser ressaltado que normas de eficácia plena são as normas que têm aplicação imediata, independentemente de regulamentação posterior, não estando passíveis de terem os seus efeitos restringidos posteriormente, conforme as



**PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL**

palavras de José Afonso da Silva, são “as normas que criam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, desde logo exigíveis<sup>1</sup>”.

Nesse sentido, colacionamos trecho do Parecer 254/16 desta Comissão, prolatado às fls. 12 a 20, da lavra do Vereador Waldir Canal, o qual nos filiamos, a saber:

*“Compulsando as redações dos artigos 39, 40 e 41, todos da LOMPA, extraio o entendimento, s.m.j., que tais dispositivos não requerem a edição de lei complementar, com o escopo de regulamentá-los, visto que essas normas são aplicadas de imediato, ou seja, autoexecutáveis, conforme depreende-se da leitura dos textos legais supracitados, a saber:*

**Art. 39 – O pagamento mensal da retribuição dos servidores, dos proventos e das pensões será realizado até o último dia útil do mês a que corresponder.**

**Art. 40 – O décimo terceiro salário, estipêndio, provento e pensão serão pagos até o dia 20 de dezembro, facultada a antecipação, na forma da lei.**

**Art. 41– As obrigações pecuniárias do Município para com seus servidores e pensionistas não cumpridas até o último dia do mês da aquisição do direito serão liquidadas com correção pelos índices que forem aplicáveis para a revisão geral da remuneração dos servidores municipais, sem prejuízo da responsabilidade administrativa e penal da autoridade que dê motivo ao atraso. (Grifei e sublinhei).**

*Da interpretação dos dispositivos da LOMPA supramencionados, infere-se, clara e impreterivelmente, que o momento de realizar os pagamentos das retribuições mensais dos servidores, proventos e pensões, deverá ocorrer até o último dia útil do mês a que corresponder. Por sua vez, o décimo terceiro salário, estipêndio, provento e pensão serão pagos até o dia 20 de dezembro, facultada a antecipação, na forma da lei.*

*Destaca-se, desde logo, que as providências acima esposadas não se encontram inseridas dentro do poder discricionário do Prefeito ou do Presidente do Legislativo municipal, ficando, ambos, adstritos ao fiel cumprimento da Lei Orgânica, consoante preceitua o princípio da legalidade, inserto no artigo 37 da Constituição Federal, ao*

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 262.



PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL

*estabelecer que administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei.*

*Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio de legalidade é caracterizado como o da completa submissão da Administração às leis, senão veja-se:*

*“Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.*

*Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra *legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza<sup>2</sup>”.*

*Ainda, seria de bom alvitre frisar que a LOMPA prevê que, em caso das obrigações pecuniárias do Município para com seus servidores e pensionistas não forem cumpridas até o último dia do mês da aquisição do direito, estas serão liquidadas com correção pelos índices que forem aplicáveis para a revisão geral da remuneração dos servidores municipais, sem prejuízo da responsabilidade administrativa e penal da autoridade que dê motivo ao atraso, ou seja, a própria Lei Orgânica indica que o gestor público será responsabilizado em caso de descumprimento do disposto no artigo 39 do referido Diploma Legal.*

*Ao analisar, de forma pormenorizada, as redações dos dispositivos da LOMPA que disciplinam a matéria em apreço, entendo, s.m.j., que estes não carecem de regulamentação, porquanto são claras e suficientes, não havendo abstração a impedir as suas fiéis execuções.*

*Na lição de Michel Temer, em sua obra *Elementos de Direito Constitucional*:*

*“...eficácia social se verifica na hipótese de a norma vigente, isto é, com potencialidade para regular determinadas relações, ser efetivamente aplicada a casos concretos. **Eficácia jurídica, por sua***

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo:Malheiros, 1998, pp. 59-60.



PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL

vez, significa que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas; mas já produz efeitos jurídicos na medida em que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam<sup>3</sup>". (Grifei e sublinhei).

Destarte, em consonância com as lições da doutrina pátria, é indubitável que inexistente norma constitucional despida de eficácia, já que, por si só, ela terá o condão não apenas de revogar normas anteriores que com ela sejam incompatíveis, mas também de impedir o ingresso no ordenamento jurídico de quaisquer normas que com ela colidam.

Assim, é certo que a eficácia da norma constitucional não depende apenas de suas condições fáticas de atuar.

As normas constitucionais de eficácia plena, são aquelas que são imediatamente aplicáveis, ou seja, não dependem de uma normatividade futura que venha regulamentá-la, atribuindo-lhe eficácia.

São, pois, normas que já contém em si todos os elementos necessários para sua plena aplicação, sendo despidendo que uma lei infraconstitucional a regule.

Nesse sentido, o doutrinador Pedro Lenza explica que:

"Normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral são aquelas normas da Constituição que, no momento em que esta entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional (situação esta que pode ser observada, também, na hipótese do art. 5º, § 3º). Como regra geral, criam órgãos ou atribuem aos entes federativos competências. Não têm a necessidade de ser integradas". (Grifei e sublinhei).

Portanto, tais normas constitucionais são autoaplicáveis, independentemente de regulamentação por uma lei infraconstitucional.

Registra-se, que a matéria testilhada encontra consonância com o disposto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente aos seus artigos 35 e 36, ao estatuírem, o que segue, in verbis:

**Art. 35.** O pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos do Estado e das autarquias será realizado até o último dia útil do mês do trabalho prestado.

**Parágrafo único.** O pagamento da gratificação natalina, também denominada décimo terceiro salário, será efetuado até o dia 20 de dezembro.

<sup>3</sup> TEMER, Michel. Elementos do direito constitucional. 14ª Ed. revista e ampliada, Malheiros, 1998, pg. 23.



PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL

*Art. 36. As obrigações pecuniárias dos órgãos da administração direta e indireta para com os seus servidores ativos e inativos ou pensionistas não cumpridas até o último dia do mês da aquisição do direito deverão ser liquidadas com valores atualizados pelos índices aplicados para a revisão geral da remuneração dos servidores públicos do Estado.*

*Enfatiza-se, que a retribuição mensal, proventos, pensões, 13º salários e estipêndios devem ser tratados como verbas de natureza alimentar, indispensáveis para a manutenção dos servidores e de suas famílias.*

*Dessa forma, o parcelamento de tais verbas ou o seu pagamento fora do prazo, afronta, além dos dispositivos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, o estatuído nos artigos 39, 40 e 41, todos da LOMPA, que, s.m.j., produzem a plenitude dos seus efeitos, independentemente de complementação por norma infraconstitucional, visto que são revestidas de todos elementos necessários à sua executoriedade, tornando possível sua aplicação de maneira direta, imediata e integral.*

*Corroboram com a tese acima esposada, os seguintes arestos jurisprudenciais, a saber:*

*MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. PARCELAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS PELO GOVERNO DO ESTADO. Em inúmeros Mandados de Segurança julgados por este colendo Órgão Especial, em alguns casos apreciando Recursos de Agravo Regimental interpostos contra decisões concessivas de liminares a particulares e a entidades representativas de segmentos do funcionalismo público, restou firmado o posicionamento, amplamente majoritário, segundo o qual se reconhece que o parcelamento da remuneração dos servidores públicos estaduais (bem como o parcelamento dos proventos de aposentadoria e pensão de servidores inativos e pensionistas) viola o que preconiza o artigo 35, caput, da Constituição Estadual, que assegura o pagamento da remuneração até o último dia do mês de trabalho prestado: "o pagamento da remuneração mensal dos servidores públicos do Estado e das autarquias será realizado até o último dia útil do mês do trabalho prestado". Tais verbas possuem natureza alimentar e o seu pagamento constitui atividade de cunho prioritário a cujo cumprimento o administrador está inegavelmente vinculado, não havendo espaço para interpretação jurídica que permita o atraso ou o parcelamento da remuneração dos servidores públicos estaduais. SEGURANÇA CON-*



**PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL**

*CEDIDA, POR MAIORIA. (Mandado de Segurança Nº 70063957054, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 21/03/2016) (grifei e sublinhei).*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE DE ATRASO OU PARCELAMENTO DOS VENCIMENTOS. MULTA DIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. Para a concessão de liminar em mandado de segurança devem estar presentes os requisitos previstos no art. 7º, inciso III, da Lei 12.016/2009, ou seja, a relevância dos fundamentos em que se assenta o pedido e a possibilidade de lesão irreparável ao direito do impetrante se do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida. No caso, o artigo 187 da Lei Orgânica do Município de São Leopoldo prevê o pagamento da remuneração dos servidores "até o último dia útil do mês de trabalho prestado". Desta forma, em um exame perfunctório, verifica-se a violação de direito líquido e certo da impetrante, a amparar a concessão da segurança de forma liminar, ante a reconhecida natureza alimentar da obrigação salarial. Precedentes dos Tribunais Superiores e desta Corte. Quanto à fixação de multa pelo descumprimento, o entendimento que tem se firmado nesta Corte é que em hipóteses como a dos autos não constitui meio eficaz para atingir o cumprimento da obrigação, pelo que vai afastada, por hora, a possibilidade. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO NA FORMA DO ART. 557, § 1º-A, DO CPC. (Agravo de Instrumento Nº 70066630823, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 22/02/2016) (grifei e sublinhei)."*

Por outro lado, no que concerne ao aspecto da constitucionalidade, organicidade e legalidade da proposição, não restam dúvida de que o veto total à proposição deve ser mantido, uma vez que a mesma afronta diversos dispositivos da Constituição Federal, no que tange a violação da reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo.

Calha dizer que a eiva insanável de inconstitucionalidade já havia sido anteriormente apontada nos autos desse processo legislativo, seja no parecer prévio do douto Procurador Geral deste Parlamento, através da prolação do Parecer nº 258/16 (fls. 10) – vício de iniciativa –, bem como pelo Parecer ao presente projeto prolatado por esta Comissão de Constituição e Justiça, às fls. 12 a 20, e, ainda, por este Relator na Declaração de Voto juntada às fls. 34 e 34 verso.



**PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL**

De início, verifica-se a não observância ao Princípio Fundamental da Separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição de 1988, já que, no caso em tela, ao dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos municipais, este Parlamento extrapola os limites que balizam sua função constitucional, para interferir indevidamente numa prerrogativa que é inerente ao Poder Executivo.

Resta claro que uma proposição de iniciativa parlamentar não pode dispor a sobre a forma de pagamento dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Município, uma vez que esta matéria está inserida dentre aquelas que não são de sua competência, mas do Prefeito, nos termos do artigo 94, incisos V e VII, alínea “b” da LOMPA, a saber:

“Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – prover cargos, funções e empregos municipais, e praticar os atos administrativos referentes aos servidores municipais, salvo os de competência da Câmara Municipal;

(...)

VII – promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

(...)

b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;” (Grifei e sublinhei).

Pela análise dos dispositivos supracitados denota-se, claramente, que o Poder Legislativo, por meio de um projeto de lei complementar, está se imiscuindo numa competência que é privativa do Prefeito ao impor-lhe obrigações de gestão, o que configura evidente violação do princípio da Separação dos Poderes.

Nesse sentido, citamos a lição de Hely Lopes Meirelles:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos;*



**PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL**

*criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município.*<sup>4</sup> [grifo nosso].

Ainda, leciona Meirelles:

*“[...] leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal”*<sup>5</sup>.

Assim, diante da ingerência no âmbito da gestão administrativa com alteração do regime jurídico dos servidores municipais, no caso, despesas de pessoal do Município, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência e reserva de iniciativa.

Corroborando com a tese acima esposada, o seguinte aresto jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, a saber:

*LC 11.370/1999, do Estado do Rio Grande do Sul. Limitação do poder-dever de autotutela da administração. Submissão obrigatória ao Poder Judiciário. Alteração no regime jurídico. (...) Ao provocar alteração no regime jurídico dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecida entre a administração e seus servidores, a LC estadual 11.370/1999, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal e material de incompatibilidade com a CF. (ADI 2.300, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 21-8-2014, DJE de 17-9-2014)*

*Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). 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, Rel. Min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, DJ de 9-2-2007)*

*Disposição constitucional estadual que impõe o pagamento de décimo terceiro salário aos servidores estaduais em data e forma definidas. Abuso do poder constituinte estadual, por interferência indevida na programação financeira e na execução de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da CF. (ADI 1.448, rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa, j. 16-8-2007, P, DJ de 11-10-2007)*

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.

<sup>5</sup> Idem, ibidem. p. 732 e 733.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0779/16  
PLCL Nº 019/16  
Fl. 10

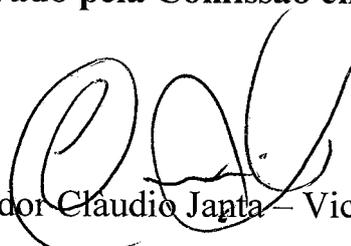
PARECER Nº 2 /17 – CCJ  
AO VETO TOTAL

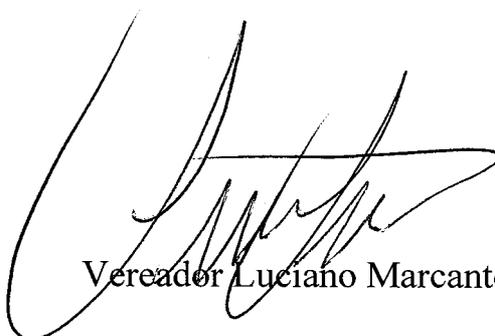
Diante do exposto, manifesto Parecer pela **manutenção** do Veto Total.

Sala de Reuniões, 20 de fevereiro de 2017.

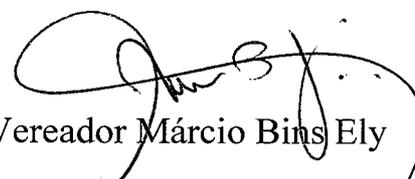
  
**Vereador Mendes Ribeiro,  
Presidente e Relator.**

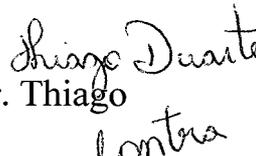
Aprovado pela Comissão em 21-2-17

  
Vereador Claudio Janta – Vice-Presidente

  
Vereador Luciano Marcantonio

  
Vereador Adem Sell

  
Vereador Márcio Bins Ely

  
Vereador Dr. Thiago  
*contra*

Vereador Rodrigo Maroni