



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 254 /16 – CCJ

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 Projeto em epígrafe, de autoria dos vereadores Fernanda Melchionna e Prof. Alex Fraga.

A Procuradoria deste Parlamento, em Parecer Prévio (fl. 10), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, sustentando, *in verbis*: **“Contudo, por força do disposto no artigo 94, inciso VII, letra “b”, da Lei Orgânica, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre regime jurídico de servidores, preceito que, vênha concedida, resta afetado pelo conteúdo normativo da proposição”**.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLCL epigrafado deve ser examinado pela CCJ, por força do disposto no artigo 36, inciso I, alínea “a”, do RCMPA.

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”.



PARECER Nº 258/16 – CCJ

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

Antes de adentrar na análise dos aspectos constitucionais, legais e regimentais referente a eiva insanável de inconstitucionalidade apontada pelo douto Procurador Geral deste Parlamento, através da prolação do Parecer nº 258/16 – vício de iniciativa –, entendo ser relevante trazer ao presente estudo técnico algumas considerações sobre os procedimentos a serem adotados para os pagamentos das retribuições mensais dos servidores públicos, proventos e pensões, bem como do décimo-terceiro salário e estipêndios, previstos nos artigos 39, 40 e 41, todos da LOMPA.

Senão vejamos:

DA EFICÁCIA IMEDIATA DOS ARTIGOS 39, 40 E 41, TODOS DA LOMPA

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

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, inferre-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.

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



PARECER Nº 254 /16 – CCJ

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 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 autoriza²”.

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 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 sim-

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



PARECER Nº 254 /16 – CCJ

ples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam³. (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 desprovidas que uma lei infraconstitucional a regulamente.

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.

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.

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



PARECER Nº 254 /16 – CCJ

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.

Corroborando 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 CONCEDIDA, 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,



PARECER Nº 254 /16 – CCJ

pele que vai afastada, por hora, a possibilidade. AGRADO 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, ao examinar os autos do presente processo legislativo, não resta dúvida que a Proposição, em comento, foi editada em antagonismo com o que prescrevem diversos dispositivos da Constituição Federal, no que tange a violação da reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo.

Primeiramente, verifica-se a afronta ao Princípio Fundamental da Separação dos Poderes, solenemente previsto no artigo 2º da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Grifei e sublinhei).

Com efeito, quando o Legislativo determina ao Executivo dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos municipais, extrapola os limites que balizam sua função constitucional que é eminentemente legislativa, para interferir na órbita das funções do Executivo, eminentemente executiva.

Como é sabido, não poderia lei de origem parlamentar dispor a sobre a forma de pagamento dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Município, uma vez que tal matéria está dentre daquelas de iniciativa privativa do Prefeito.

Constata-se, pois, flagrante inconstitucionalidade, perante a Carta Republicana de 1988, já que contém vício de origem, tendo em vista que a iniciativa da Proposição partiu da própria Câmara de Vereadores, enquanto que o assunto tratado no Projeto de Lei em questão, agasalha matéria cuja iniciativa de Proposição se situa dentre aquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dicção expressa do art. 61, §1º, inc. II, alínea “a”, c/c 84, incisos VI, da CF, que respondem à seguinte redação, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (Grifei e sublinhei).

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:



PARECER Nº 254 /16 – CCJ

(...)

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; (grifei e sublinhei).

Como se vê, o Poder Legislativo está ditando conduta ao Prefeito, o que configura, *data vênia*, a quebra do postulado da Separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município declara a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico e a forma de pagamento da remuneração dos servidores, proventos e pensões, conforme preceitua o 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).

Nesse sentido, o magistério 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; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁴ [grifo nosso].

Continua Meirelles:

Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara⁵. [grifo nosso]

Concluiu o raciocínio da seguinte forma:

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

⁵ Idem, ibidem. p. 662.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0779/16
PLCL Nº 019/16
Fl. 8

PARECER Nº 254 /16 – CCJ

[...] 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 Municipal⁶; (...).

Assim, diante da ingerência no âmbito da gestão administrativa com despesas de pessoal do Município, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência.

Corroborando com a tese acima esposada, o seguinte aresto jurisprudencial, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 927, DE 15 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES, QUE ALTERA O PADRÃO DE VENCIMENTOS E A CARGA HORÁRIA DO CARGO DE FISIOTERAPEUTA E O VALOR DO SALÁRIO BÁSICO PARA OS PADRÕES 01, 02 E 03. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE ORIGEM. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEAS A E B, 82, INCISO III, 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS II E X, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. (TJ-RS - ADI: 70043236181 RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 23/01/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 01/02/2012). (Grifei e sublinhei).

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 2 de agosto de 2016.


Vereador Waldir Canal,
Relator.

⁶ Idem, ibidem. p. 732 e 733.



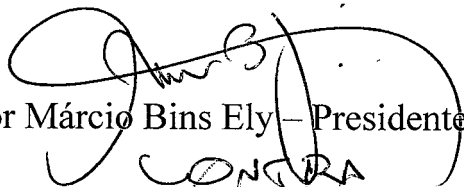
Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0779/16
PLCL Nº 019/16
Fl. 9

PARECER Nº 254 /16 – CCJ

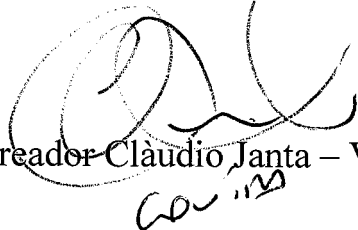
Aprovado pela Comissão em 23-8-16

Vereador Márcio Bins Ely – Presidente



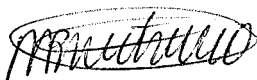
CONTRA

Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente

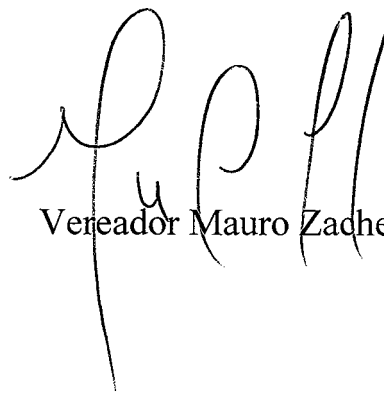


COM

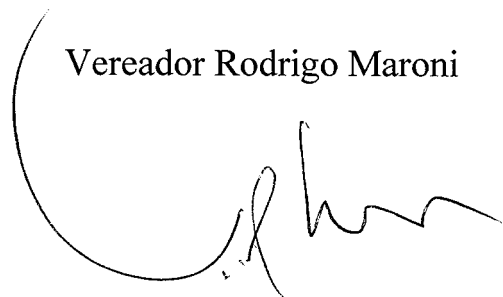
Vereador Mauro Pinheiro



Vereador Mauro Zacher



Vereador Rodrigo Maroni



Vereador Valter Nagelstein