



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 017/2022

PROJETO DE LEI Nº 08/2022

INTERESSADO(S): Vereadores Tenente Almeida e Rodrigo Gutierrez

ASSUNTO: Remuneração de servidores públicos

I. Projeto de Lei nº 08/2022, que dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para concessão de abono de natal aos servidores públicos e dá outras providências.

II. Matéria afeta ao regime jurídico e à remuneração de servidores municipais.

III. Vício de iniciativa. Ingerência do Poder Legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito.

IV. Inobservância aos preceitos dispostos nos artigos 5º e 24, § 2º, I e 4, da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 59, § 3º, I e II, da Lei Orgânica do Município de Garça.

V. Proposição que não atende aos requisitos formais de constitucionalidade.

Sr(s). Vereador(es),

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 08/2022, de autoria do Vereador Adhemar Kemp Marcondes de Moura, que tem por objeto autorizar o Poder Executivo, em havendo disponibilidade financeira, a conceder Abono de Natal aos servidores públicos municipais ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta e Indireta.

Para tanto, o Edil argumenta que o “*benefício terá o valor total de R\$ 200,00 (duzentos reais), a ser pago em pecúnia e em parcela única, juntamente com os vencimentos do mês de dezembro*”.

O autor do Projeto assevera, ainda, que a concessão do Abono “*é uma forma de premiar e valorizar, no final de cada ano, a dedicação do funcionalismo público municipal*”.

É a síntese do necessário.
Passo a opinar.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Todavia, no que tange a iniciativa para se deflagrar o processo legislativo, o Projeto de Lei se mostrou verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo.

In casu, a proposição busca autorizar o Executivo “a conceder Abono de Natal aos servidores públicos municipais ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta e Indireta” (art. 1º).

Com efeito, o Projeto transborda a iniciativa desta Casa, pois revela verdadeira ingerência no Poder Executivo, imiscuindo-se em matéria atinente ao regime jurídico e à remuneração de servidores municipais, de iniciativa exclusiva do Alcaide, evidenciando flagrante desrespeito aos artigos 5º e 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, os quais dispõem o seguinte:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 (...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Conforme se depreende do Projeto, ao se dispor acerca do regime jurídico e remuneração de servidores públicos municipais, acabou-se por violar o art. 24, § 2º, 1 e 4, da Constituição Paulista, que decorre do princípio da separação de poderes contido no art. 5º da Carta Estadual.

De se observar que os dispositivos constitucionais supracitados tem aplicação aos Municípios por previsão expressa do artigo 144 da Carta Bandeirante, que assim dispõe:

Art. 144. Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Não por outra razão, na mesma linha, a Lei Orgânica do Município de Garça, em seus artigos 2º, 59, §3º, também dispôs sobre a independência e harmonia entre os poderes, além de estatuir regras de iniciativa dos projetos de lei, *in verbis*:

Art. 2º O Governo Municipal será exercido pela Câmara de Vereadores, com função eminentemente legislativa, e pelo Prefeito, com função substancialmente administrativa, observados os princípios da harmonia e da independência dos Poderes.

Art. 59. (...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

II - disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

É decorrência do princípio da divisão funcional do poder (separação dos poderes) que as regras acerca da remuneração e do regime jurídico dos servidores públicos são da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, sendo interdito seu tratamento por iniciativa parlamentar.

Nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reconhecendo a inconstitucionalidade de normas similares:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.681, de 05 de março de 2015, do Município de Serrana – **Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de "gratificação ou vale alimentação aos servidores públicos aposentados" do Município de Serrana – Inviabilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo relacionada a regime jurídico e remuneração de Servidores Públicos – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ofensa aos princípios da separação dos poderes e razoabilidade – Ato Legislativo impugnado acarreta criação de despesas sem indicar respectiva fonte de custeio – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, itens 1 e 4, 25, 47, incisos II, XIV, 111, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante** - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2127315-55.2015.8.26.0000; Relator(a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento: 09/12/2015; Registro: 16/12/2015) - g.n.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.466, de 14 de agosto de 2014, do Município de Cândido Rodrigues, que alterou o artigo 1º da Lei Municipal nº 1.101, de 16 de junho de 2005, autorizando o Poder Executivo a conceder vale alimentação aos servidores públicos municipais no valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais). **VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Versando a norma impugnada sobre remuneração 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 para instituir (ou aumentar) o questionado benefício de vale alimentação; ainda mais quando sequer indica os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente**". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade nº 2193944-45.2014.8.26.0000, Relator(a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento: 13/05/2015; Registro: 18/05/2015) - g.n.*

Em casos assemelhados, o Supremo Tribunal Federal tem proclamado a inconstitucionalidade de tais dispositivos legais, porquanto não se mostra



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

admissível que ao Parlamento, ao exercer sua função legislativa, interfira em matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - POLICIAL MILITAR - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentabilidade da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. 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” (STF, ADI-MC 1.381-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 07-12-1995, v.u., DJ 06-06-2003, p. 29)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 109, de 08 de abril de 1994, do Estado de Rondônia. (...) - No mérito, já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que, também em face da atual Constituição, as normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Assim, não partindo a lei estadual ora atacada da iniciativa do Governador, e dizendo ela respeito a regime jurídico dos servidores públicos civis, foi ofendido o artigo 61, § 1º, II, ‘c’, da Carta Magna. Ação direta que se julga procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 109, de 08 de abril de 1994, do Estado de Rondônia.” (STF, ADI 1.201-RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, 14-11-2002, v.u., DJ 19-12-2002, p. 69).



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Nesse diapasão, evidente que a propositura faz com que a Câmara Municipal invada a esfera de competência privativa do Executivo, nos moldes do art. 24, § 2º, 1 e 4, da Carta Bandeirante, que reproduz o teor do art. 61, § 1º, II, *a e c*, da Constituição Federal, com afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, cuja observância é obrigatória aos Municípios, *ex vi* do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo

Por fim, nem se alegue tratar-se de mero Projeto de Lei “autorizativo”, pois essa natureza não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que *"a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional"* (ADIN nº593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00).

Analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, o Pretório Excelso assim decidiu:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

No mesmo sentido, o E. Tribunal de Justiça Bandeirante firmou sua jurisprudência, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis “autorizativas”:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente.” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010) - g.n.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ponderados tais elementos, e verificadas tais inconsistências de natureza constitucional, concluímos ser inviável, portanto, a propositura em testilha.

Ante o exposto, em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o Projeto de Lei, evidente a ocorrência de vício de iniciativa, motivo pelo qual a propositura esbarra nos comandos dispostos nos artigos 5º e 24, § 2º, 1 e 4, todos da Constituição do Estado de São Paulo, e que reproduzem o contido nos artigos 2º e 61, § 1º, II, *a* e *c*, da Constituição Federal, além de afrontar os artigos 2º e 59, § 3º, I e II, da Lei Orgânica do Município de Garça.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).