SENHOR PRESIDENTE;

SENHORES(AS) VEREADORES(AS);

06.ª Sessão Data 14/03/23
As doutas comissões para parecer.
Presidente

JUSTIFICATIVA

Conforme parecer da Procuradoria do nosso Município (cópia em anexo), o artigo 195-A inserido através da Lei Complementar nº 804, de 24 de abril de 2019 à Lei Complementar nº 15, de 28 de maio de 1992 é inconstitucional, pois disciplina ato de competência do Chefe do Executivo, obedecendo o Princípio da Separação dos Poderes (artigo 2° da Constituição Federal e artigo 5°, 47 II, 144 da Constituição Estadual) e não atende à proteção constitucional integral do salário (artigo 7°, inciso X, da Constituição Federal e o artigo 833, inciso IV, do Código de Processo Civil). Desta forma é que apresentamos o seguinte:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 003/23

Revoga a Lei Complementar nº 804 de 24 de abril de 2019, que Inseriu o artigo 195-A à Lei Complementar nº 15, de 28 de maio de 1992 "Dispõe Sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Praia Grande e adota providências correlatas"

Artigo 1º - Fica revogada a Lei Complementar nº 804 de 24 de abril de 2019, que Inseriu o artigo 195-A à Lei Complementar nº 15, de 28 de maio de 1992 "Dispõe Sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Praia Grande e adota providências correlatas.

Artigo 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala Emancipador Oswaldo Toschi, 14 de março de 2023.

WHELLITON SILVA
Vereador

MUNICIPIO DA ESTANCIA BALNEARIA DE PRAIA GRANDE
Estado São Paulo

apel para informação, rubricado como folha nº 06

o processo nº 6501 de 19, 18 / 03 / 19.

Dr. Wagner,
GP 1.2
PA nº 6.501/19

Trata-se de Autógrafo de Lei Complementar nº 04/2019 que altera a Lei Complementar Municipal nº 15/92 que "*Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Praia Grande e adota providências correlatas*".

Pretende o Autógrafo inserir disposição no Estatuto do Servidores permitindo o Município a celebrar convênio com entidades de classe constituídas há mais de dois anos para fornecimento de bens e serviços aos servidores, mediante autorização expressa para o desconto em folha de pagamento.

A Constituição Federal confere ao Município a competência para legislar assuntos de interesse local (art. 30, I), norma repetida na Lei Orgânica da Estância Balneária de Praia Grande nº 681/90, artigo 7º, II.

O veículo utilizado, lei complementar, é instrumento hábil para regulamentar a matéria, conforme artigo 51, VII da Lei Orgânica da Estância Balneária de Praia Grande nº 681/90.

- **Iniciativa**

Conceitua Hely Lopes Meirelles[1]:

> Assim, o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 12, da CF quando fala em "fixação dos padrões de vencimento") e às vantagens pessoais (que como diz o mesmo art. 39, § 12, são os demais componentes do sistem remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta autárquica e fundacional), 154 e em (b2) salário, pago aos empregados públicos d Administração direta e indireta regidos pela Consolidação das Leis do Trabalh titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.

[1] Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.590.

Fls. 04
Proc. 650/19

Nestes termos, o sistema remuneratório compreende todas as normas referente ao pagamento dos servidores (vencimento, gratificações, adicionais etc.).

Segundo Odete Medauar[2] o regime jurídico dos servidores disciplina os direitos e os deveres do servidor e os demais aspectos da vida funcional.

Desta forma, por consequência lógica, as normas de não pagamento (desconto em folha de pagamento) se inserem no sistema remuneratório, e este, por sua vez, está englobado no regime jurídico dos servidores (artigo 39 da Constituição Federal).

Ocorre que os artigos 49, I e 69, VI, "*f*" e "g" da Lei Orgânica da Estância Balneária de Praia Grande nº 681/90 confere ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa em disciplinar o regime jurídico dos servidores, portanto, o Autógrafo padece de vício formal de iniciativa.

Entendimento contrário resultaria, *data venia*, além da inconstitucionalidade formal, um incoerente sistema legislativo municipal, pois estaria se permitindo, a iniciativa da fixação da remuneração dos servidores pelo Poder Executivo e as exceções pelo Poder Legislativo.

- **Convênio**

Nada obstante, não cabe ao Poder Legislativo autorizar a celebração de convênios do Poder Executivo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, por ferir a Separação dos Poderes:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, **firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal.** Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente. (ADI 770, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00055) (grifo nosso)

---

[2] **Direito Administrativo Moderno**, 21. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 274/275.

Fls. 018
Proc. 6011/17

Segundo Gustavo Alexandre Magalhães[3]:

> É indiferente, neste aspecto, se o convênio é celebrado entre duas entidades públicas ou se algum particular integra o vínculo jurídico, de modo que condicionar a celebração de convênios à prévia autorização legislativa será sempre inconstitucional.
> Assim, deve-se compreender que o poder de celebrar convênios ou outras espécies de contrato administrativo constitui atividade inerente à Administração Pública. Exigir a anuência do Poder Legislativo nesses casos representaria, pois, verdadeira usurpação de competência e consequente violação ao art. 2º da Constituição da República.

Neste caso, bastaria a ciência da Câmara Municipal posteriormente, face ao disposto no artigo 116, §2º da Lei nº 8.666/93 e a independência dos Poderes:

> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
>
> (...)
>
> § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Isso, porque cabe ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração Pública Municipal (artigo 69, II da Lei Orgânica da Estância Balneária de Praia Grande nº 681/90), não necessitando, a princípio, de autorização legal específica para cada contrato que celebrar.

Ademais, o termo de convênio, com advento da Lei nº 13.019/14 é, em geral, contrato reservado apenas para ajustes entre Pessoas Jurídicas de Direito Público, categoria na qual não se incluem as entidades de classe (artigo 40 do Código Civil).

Vejamos a lição de Maria Sylva Zanella Di Prieto[4]:

> Quanto ao convênio entre entidades públicas e particulares, a possibilidade de sua celebração foi bastante restringida pela Lei nº 13019, de 31-7-14, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. (...) Portanto, a partir da entrada em vigor dessa lei (...), os convênios somente são possíveis entre entes públicos; entre entes públicos e particulares, são possíveis apenas na área de saúde, com fundamento no artigo 199 da Constituição Federal.

---

[3] ...ustavo Alexandre Magalhães. **Convênios administrativos**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime ...dico. São Paulo: Atlas, 2012, p. 297.
[4] ...reito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 377.

Fls. 07
Proc. 6240/17

- **Verba de caráter alimentar**

No mérito, com todo respeito, a generalidade do Autógrafo vai de encontro à proteção especial do salário, diante do seu incontroverso caráter alimentar.

Vejamos outra lição de Hely Lopes Meirelles[5], sobre a cautela de se instituir descontos na folha de pagamento do servidor:

> A natureza alimentar dos vencimentos não permite sejam eles retidos pela Administração, nem admite arresto, sequestro ou penhora, consoante dispõe o art. 649, IV, do CPC/73 - CPC/2015, art. 833, IV, relativamente ao arresto e ao sequestro. (...) O desconto em folha de pagamento é forma administrativa usual para a retenção de contribuições de previdência, de imposto de renda, de quantias pagas indevidamente aos servidores, de empréstimos contraídos no serviço, de aquisições ou consumações feitas na própria repartição ou por seu intermédio. **Essa modalidade de desconto é legítima quando realizada na forma e limites previstos no estatuto respectivo e não houver dúvida sobre a quantia a ser reposta.** Se, porém, ocorrer divergência sobre o quantum a descontar ou sobre a legalidade do ato que determinou a restituição, já não poderá a Administração efetivar os descontos a que se opõe o servidor. Em tal hipótese, somente após a solução definitiva da controvérsia é que se iniciará o desconto em folha, **nas condições constantes do estatuto ou de leis especiais**, assegurado o direito de defesa. Em julgado exemplar, o TSE entendeu que o desconto em folha de contribuição para partido político discrepa do arcabouço normativo em vigor. (Nota de rodapé Consulta 1.135-DF, DJU de 25.7.2005) (grifo nosso)

Portanto, no caso deste Município, é necessária a disciplina específica e no Estatuto dos Servidores ou por lei complementar, ressalvando que quanto ao veículo utilizado, como já exposto, foi observado pelo Autógrafo, porém, com vício de iniciativa.

Também, vale mencionar não houve disciplina a respeito da margem consignável, se incide em rendimento líquidos ou brutos, nem mesmo qual tipo de crédito poderá ser consignado.

Também, a generalidade da expressão de "bens e erviços" constante do artigo 195-A, confere uma amplitude incompatível com regime plicável à Administração Pública e à proteção do caráter alimentar do salário.

Todos esses detalhes, repita-se, necessitam ser sciplinados por lei complementar, já que se trata de matéria de desconto salarial, ou a, exceção à regra de pagamento e ao caráter alimentar do salário.

A título de ilustração, vale mencionar que a jurisprudência paulista tem declarado inconstitucional descontos consignados em folha de pagamento superiores a 30%, em face da proteção do salário, conforme o artigo 7º, inciso X, da Constituição Federal e o artigo 833, inciso IV, do novo Código de Processo Civil:

> Ação revisional - Contrato bancário de empréstimo mediante desconto de parcelas de pagamento em conta corrente destinada a recebimento de vencimentos **(empréstimo consignado) - Admissibilidade, desde que respeitado o limite de 30% do rendimento líquido Autor servidor público estadual - Inaplicabilidade de limitação dos descontos a 50% (ou 40%) do rendimento líquido** - Prevalência da Lei Federal nº 10.823/2006 sobre o Decreto Estadual nº 51.314/2006, revogado pelo Decreto Estadual 61.470/2015 - **Proteção especial à verba remuneratória - Vedação à abusividade - Interpretação sistemática dos arts. 7º, inc. X, da CF e 833, inc. IV, do CPC** - Respeito ao princípio da hierarquia legislativa Conceito de rendimentos líquidos - Aplicação do art. 3º do Dec. Est. 60.435/2014 - Precedente - Gratificação da autora que não pode ser deduzida da margem consignável Honorários advocatícios - Fixação em padrões moderados, considerados a extensão dos trabalhos e complexidade da matéria - Princípio da razoabilidade - Valor de R$ 1.000,00 que comporta elevação - Majoração para 12% sobre o valor da causa em razão do recurso - Aplicação dos §§ 2ºe 11, do art. 85, do CPC/2015 - Recurso da autora parcialmente provido - Recurso do réu improvido. (TJSP; Apelação Cível 1002603-46.2016.8.26.0106; Relator (a): Miguel Petroni Neto; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Privado; Foro de Caieiras - 2ª Vara; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 13/03/2019)

No mesmo entendimento já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, conforme Informativo 481:

> DESCONTO. FOLHA. PAGAMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. LIMITAÇÃO.
>
> Trata-se, na origem, de ação em que servidor público estadual aduz que os descontos facultativos de sua remuneração inviabilizam a garantia de uma renda mínima existencial e pretende que os descontos sejam reduzidos ao percentual de 30% de seus vencimentos, mantidos os termos do contrato de empréstimo consignado em folha de pagamento. O tribunal a quo, ao interpretar o Dec. Estadual n. 43.574/2005, entendeu que a soma mensal das consignações facultativas e obrigatórias de servidor público do estado do Rio Grande do Sul não poderá exceder a 70% do valor de sua remuneração mensal bruta. A limitação contida na norma estadual veda a hipótese de o servidor público gaúcho arcar com prestações de empréstimos com desconto em folha acrescidas das cobranças obrigatórias (pensão alimentícia, contribuição previdenciária, imposto de renda, adiantamento de férias, adiantamento de décimo terceiro etc.) que eventualmente superem, em determinado mês, 70% de seus vencimentos. Os arts. 8º do Dec. n. 6.386/2008, 2º, § 2º, I, da Lei n. 10.820/2003 e 45, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990 estabelecem que a soma do desconto em folha de pagamento referente aos descontos de prestações de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil não poderão exceder a 30% da remuneração do trabalhador. **Assim, a Turma deu parcial provimento ao recurso ao entender que as normas atinentes à administração pública federal aplicam-se subsidiariamente às administrações estaduais e municipais. Assentou que a soma dos descontos em folha de todas as prestações de empréstimos contratados pelo recorrente fique limitada a 30% de sua**

Fls. 11
Proc.

remuneração. Precedentes citados: REsp 1.186.565-RS, DJe 3/2/2011; AgRg no Ag 1.381.307-DF, DJe 27/4/2011; RMS 21.380-MT, DJ 15/10/2007, RMS 13.439-MG, DJ 29/3/2004. REsp 1.169.334-RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 23/8/2011. (grifo nosso)

Tudo isso ganha relevância, quando já há lei municipal disciplinando outros descontos na folha de pagamento dos servidores. Vejamos:

ARTIGO 3º da Lei Complementar nº 267/01 – Fica autorizado o Poder Executivo a celebrar convênios com **estabelecimentos comerciais, para fornecimento de mercadorias e serviços** aos servidores municipais, com os custos sendo arcados por estes, mediante desconto em folha de pagamento e expressa autorização do servidor. (grifo nosso)

ARTIGO 1º da Lei nº 963/96 - Fica autorizado o Poder Executivo a celebrar Convênio com **instituições financeiras**, para a concessão de empréstimo aos servidores municipais, mediante o desconto em suas respectivas folhas de pagamento até o valor necessário à quitação de cada uma das parcelas do empréstimo, na forma do termo anexo, o qual fica fazendo parte integrante desta Lei.

ARTIGO 2º - Os descontos aludidos no artigo anterior em folha de pagamento, ressalvados os obrigatórios, somente serão admitidos mediante expressa autorização do servidor, não podendo **exceder a 30% (trinta por cento)** de sua remuneração ou provento. (grifo nosso)

Os dispositivos em transcritos aliados aos constantes presente Autógrafo poderiam conferir uma margem consignável que suprimiria o ário do servidor, podendo, desse modo, ofender a proteção constitucional do salário.

Assim, entendemos que o referido autógrafo é nstitucional, pois disciplina ato de competência privativa do Chefe do Executivo, dendo o **Princípio da Separação dos Poderes** (artigo 2º da Constituição Federal e o 5º, 47, II, 144 da Constituição Estadual) e não atende à **proteção constitucional al do salário** (artigo 7º, inciso X, da Constituição Federal e o artigo 833, inciso IV, ódigo de Processo Civil).

No mais, não foi localizada nenhuma jurisprudência no mo Tribunal Federal sobre o mérito do tema.

Conclusão

Diante do exposto, a matéria abordada pelo Autógrafo Complementar nº 04/19 é passível de previsão em lei municipal, desde que

Fls. 17
Proc. 6.2.1317

configurado assunto de interesse local (contexto municipal), mas se revela com vício de iniciativa e não atende à proteção constitucional salarial.

Nestes termos,

À decisão superior.

Por fim, vale mencionar que:

> Sendo juízo de valor do parecerista, o Parecer não vincula a autoridade que tem poder decisório, que pode ou não adotar a mesma opinião. Sublinhe-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder de decisório sobre a matéria que lhe é submetida, visto que coisas diversas são opinar e decidir.*

Praia Grande, 18 de março de 2019.

PATRICIA MENDES PEDROSA LUCA
Procuradora do Município

(07 laudas só anverso)

José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p.

Protocolado sob o número **303/2023.**

Autuado conforme determinação do Senhor Presidente, encaminho o presente processo para as devidas providências.

Praia Grande, 16 de março de 2023.

FELIPE SIMÃO GOMES

Protocolo Geral