

PARECER Nº 1423/02 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 343/2002

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Claudio Fonseca, que dispõe sobre consignações em folhas de pagamento de servidores públicos e pensionistas da administração direta, mencionadas no art. 98 da lei 8989/79.

De acordo com a proposta, as consignações em folha de pagamento, para os efeitos desta lei, seriam os descontos efetuados nos vencimentos, proventos e pensões, mediante prévia e expressa autorização dos servidores públicos ou pensionistas, relativamente às importâncias destinadas à satisfação de compromissos assumidos por eles junto às instituições que elenca, dentre elas as entidades representativas de classes e associações constituídas por servidores e pensionistas; sociedades cooperativas; entidades que operem plano de previdência complementar; bancos públicos e órgãos da administração direta e indireta.

Estabelece ainda, prioridades em relação aos diversos tipos de descontos; relaciona quais são os descontos permitidos; fixa condições para que as entidades mencionadas possam ser admitidas como consignatárias; limita o total de descontos a 70% da totalidade da remuneração; estabelece o valor de 2% de desconto sobre cada modalidade de consignação, a título de custeio de operação; e permite o cancelamento das consignações por determinação da administração, por interesse das consignatárias ou do próprio servidor.

Esta Comissão entende que a presente proposição atende aos princípios da legalidade, detendo, portanto, perfeitas condições de tramitação.

No que tange à competência para a iniciativa, em que pese o estrito entendimento de que o tema deste projeto de lei estaria dentre os reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, esta Comissão considera que, de acordo com a melhor doutrina e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o simples fato de tratar de organização de serviço público não obsta a sua tramitação.

Com efeito, a Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu artigo 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu §1, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstra recentes julgados do Supremo Tribunal Federal compilados por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:

"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988- impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais como as Leis Orgânicas dos Municípios devem observar os limites indicados na Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou estes limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que reservou à

iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Ademais, a propositura está amparada no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, uma vez que cuida de matéria perfeitamente caracterizada como de interesse local.

Assim, conforme demonstrado, o projeto em tela reúne todas as condições jurídicas de aprovação.

Por essa razão, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 09/10/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Alcides Amazonas

Antonio Paes - Baratão

Celso Jatene

Wadih Mutran

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ARSELINO TATTO, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 343/02.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que visa disciplinar as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos e pensionistas da Administração Direta mencionadas no art. 98 da Lei nº 8.989/79.

De acordo com proposta, as consignações em folha de pagamento, para os efeitos da lei, seriam os descontos efetuados nos vencimentos, proventos e pensões, mediante prévia e expressa autorização dos servidores públicos ou pensionistas, relativamente às importâncias destinadas à satisfação de compromissos assumidos por eles junto às instituições que elenca, dentre elas as entidades representativas de classes e associações constituídas por servidores e pensionistas; sociedades cooperativas; entidades que operem planos de previdência complementar; bancos públicos e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta.

Estabelece, ainda, prioridades em relação aos diversos tipos de descontos; relaciona quais os descontos permitidos; fixa condições para que as entidades mencionadas possam ser admitidas como consignatárias; limita o total de descontos a 70% da totalidade da remuneração; estabelece um valor de 2% de desconto sobre cada modalidade de consignação a título de custeio de operação; e permite o cancelamento das consignações por determinação da Administração, por interesse da consignatária ou do próprio servidor. O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

De fato, dispõe o art. 98, da Lei nº 8.989/79, Estatuto dos Trabalhadores Públicos do Município de São Paulo, que "as consignações em folha, para efeito de desconto de vencimentos, serão disciplinadas em decreto".

Cuida o PL, portanto, de matéria atinente a servidor público municipal.

Nossa Carta Magna, em seu art. 61, parágrafo 1º, inciso II, letra "c", determina ser de iniciativa privativa do Presidente da República projeto de lei que disponha sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Tal regra, por cuidar de processo legislativo, especialmente de hipótese de iniciativa reservada, constitui princípio de observância compulsória por Estados-membros e Municípios, nos termos do art. 29, "caput", da Constituição Federal, razão pela qual a Lei Orgânica do Município contém dispositivo semelhante (art. 37, parágrafo 2º, inciso III). Resulta daí violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes.

Este, também, o entendimento de nossa jurisprudência:

"EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. Lei nº 10.476, de 19.08.97, do Estado de Santa Catarina. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. C.F., art. 61, parágrafo 1º, II, a e c.

I - Lei nº 10.476, de 19.08.97, do Estado de Santa Catarina, que instituiu o auxílio-alimentação para os servidores públicos civis do Estado: sua inconstitucionalidade formal, dado que decorreu de origem parlamentar e implica ela aumento da remuneração dos servidores, além de dispor sobre o regime jurídico destes. C.F., art. 61, parágrafo 1º, II, a e c.

II - Suspensão cautelar da Lei nº 10.476/97, do Estado de Santa Catarina."

(Adin nº 1.701-2-SC; LEX JSTJ 233/68)

"EMENTA: - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: ART. 98, parágrafo 2o, I, VI, XII, XVII: CONCESSÃO DE VANTAGENS A SERVIDOR PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

Trecho do voto do relator Ministro Maurício Corrêa:

"De fato. As regras constantes dos vários incisos do parágrafo 2o do art. 98 da Constituição Estadual disciplinam matérias cujo poder de iniciativa legislativa foi atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo (art. 61, parágrafo 1o, II, "a" e "c", CF), ou seja: conversão em pecúnia de parte do período de férias e de licença-prêmio adquirida por servidor público estadual, pagamento de indenização a ocupante de cargo em comissão, quando exonerado a pedido ou de ofício, e estabilidade financeira relativamente à gratificação ou comissão percebida a qualquer título. Assim, são formalmente inconstitucionais os dispositivos impugnados por violarem o princípio inerente ao processo legislativo no tocante à competência para iniciá-lo e, via de consequência, o princípio da independência entre os poderes."

(Adin nº 199-0- PE; LEX JSTJ 240/16)

Pelo exposto, somos

PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 09/10/02.

Arselino Tatto - Relator