



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 116/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei nº 44/2023

Interessado: Presidente da Câmara Municipal

Assunto: Projeto de Lei que “Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da Prefeitura Municipal de Igarapava”.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AUTORIZAÇÃO PARA CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL, ANTE O REGIME JURÍDICO FUNCIONAL ADOTADO. OPÇÃO PELO REGIME ESTATUTÁRIO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. ABRANGÊNCIA DE EMPREGADOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DAS NORMAS DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PELA TRAMITAÇÃO, COM OBSERVAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária que visa autorizar a consignação em folha de pagamento dos servidores públicos municipais.

O Projeto de Lei foi protocolado na Câmara Municipal em 26.09.2023, encaminhado a este órgão jurídico em 27.10.2023, está autuado e numerado, sendo instruído com

- a) Ofício nº 911/2023, encaminhando e justificando o Projeto de Lei nº 44/2023 – fls. 1/2;
- b) Projeto de Lei nº 44/2023 – fls. 3/5;
- c) Cópia da Lei nº 480/2011 – fls. 6/9;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

- d) Cópia da Lei nº 494/2011 – fls. 10/11;
- e) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 12;

É o breve relatório. Passo a opinar.

I - PRELIMINARMENTE

De início, ensina Hely Lopes Meirelles que “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.”¹

Isto posto, esclarece-se que o Parecer Jurídico não substitui os Pareceres das Comissões, o que se corrobora, *e.g.*, com a seguinte passagem regimental:

Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues a sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico, e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

1. Da instrução do Projeto de Lei nº 44/2023

O Projeto de Lei nº 44/2023, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento, traz expressa previsão de revogação das Leis nºs 480 e 494/2011.

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 27ª, ano 2002, p. 191.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

1.1 Da Justificativa

O Regimento Interno, norma de regência dos trabalhos no seio da Edilidade, dispõe:

Art. 147. São requisitos dos projetos:

[...]

VI – justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta.

Com efeito, na forma regimental, imperiosa a apresentação da exposição de motivos, conhecida como justificativa, juntamente ao Projeto.

In casu, a exposição de motivos/ justificativa se faz presente no Ofício nº 911/2023 (fls. 1/2), que encaminhara a proposição.

1.2 Da juntada da Lei mencionada no texto do Projeto

Consoante orientação dada pelo Regimento Interno ao gestor da Edilidade:

Art. 128. A Presidência deixará de receber qualquer proposição:

[...]

III – que, aludindo a lei, decreto, regimento ou qualquer norma legal, não se faça acompanhar de seu texto;

O Projeto de Lei nº 44/2023 faz alusão às Leis Municipais nºs 480 e 494/2011, ao dispor que ambas ficam revogadas. Tais leis encontram-se entranhadas no processo (fls. 6/11), observando-se, assim, a normatização interna.

2. Da competência municipal para dispor sobre a matéria

A adoção da forma federativa tem implicações de diversas ordens, já que há descentralização político-administrativa do poder entre os entes federados.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

A repartição constitucional de competências entre os entes federados foi orientada pelo princípio da predominância de interesses, cabendo à União dispor de assuntos de interesses gerais; aos Estados, cuidar das matérias de interesses regionais; aos Municípios, por sua vez, tratar dos assuntos de interesse local. O Distrito Federal, pela sua natureza, cumula as competências estaduais e municipais, com poucas ressalvas previstas na Constituição Federal.

Inclusive, a Constituição da República, em seu art. 30, I, dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o que se verifica nos autos deste processo, uma vez que se tem por objeto a autorização para consignação em pagamento dos servidores públicos municipais.

Cinge-se a questão, basicamente, à permissão de consignação em folha de pagamento, bem como ao estabelecimento de limites, matéria debatida com mais profundidade em item abaixo, inserta no âmbito da esfera de disposição legislativa pela municipalidade.

No mais, ainda que pairasse dúvida, deve-se colacionar a ementa do RE 194.704, julgado em 29.06.2017:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. **3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.** 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência para propositura do Projeto de Lei está adequada, isto é, inserta na esfera do interesse local.

3. Da iniciativa

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo pode ser reservada ou concorrente. Aquela se dá quando a Constituição Federal reserva a determinadas autoridades a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, sendo esta para os casos em que mais de uma autoridade detém legitimidade para deflagrá-lo, conforme se verifica do art. 61, do texto Constitucional.

A matéria do Projeto de Lei nº 44/2023, isto é, a autorização para consignação em folha de pagamento, tema afeto ao regime jurídico dos servidores públicos, é de



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

iniciativa reservada, estando, assim, dentro das hipóteses excepcionais previstas no §1º, art. 61, da Constituição Federal.

Logo, sendo o processo deflagrado pelo Prefeito Municipal de Igarapava/SP, Senhor José Ricardo Rodrigues Mattar, tem-se que feito de forma adequada, isto é, pela autoridade competente para tanto, na forma do art. 39 e inciso II, art. 41 da Lei Orgânica Municipal.

4. Matéria do Projeto de Lei nº 44/2023

O Projeto de Lei nº 44/2023, que visa autorizar consignações em folha de pagamento, está estruturado em 13 artigos.

Com exceção do parágrafo único contido no 1º, não se vislumbra objeção em relação aos demais.

4.1 Do parágrafo único, art. 1º, do Projeto de Lei nº 44/2023

Em observância ao quanto disposto no art. 39 da Constituição Federal, fora editada a Lei Complementar nº 45/2015, de 30 de junho de 2015, dispondo sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Igarapava/SP.

A Lei Complementar veio estabelecer o regime jurídico único na municipalidade, optando, assim, pelo regime jurídico estatutário, na esteira do quanto decidido e reiterado pelo Suprema Corte nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.615/SP, julgada em 29.05.2020.

É na Lei Complementar nº 45/2015, portanto, que estão previstos nos direitos e deveres dos servidores, entre os quais aquele pleiteado nos autos deste processo.

Conforme se verificada do texto contido no art. 1º, do PL 44/2023:

Art. 1º. Ficam disciplinados, de acordo com as disposições constantes nesta Lei, as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da Prefeitura Municipal de Igarapava.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Parágrafo único. Consideram-se servidores públicos, para os fins desta Lei, os servidores ativos e inativos, **bem como todos os empregados públicos**, comissionados e os contratados por tempo determinado.

Analizando o parágrafo único, verifica-se que sua abrangência ultrapassa a disciplina disponível ao ente municipal, porque, além dos servidores públicos – aqui em sentido amplo -, relaciona também os empregados públicos.

Nessa toada, ensina a melhor doutrina que o local ocupado pelo agente público contratado para desempenhar suas atribuições sob o regime celetista é o emprego público. Assim, empregos públicos são “núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob regime trabalhista” (MELLO, 2010, p. 256).

Portanto, os empregados públicos titularizam “empregos públicos” – e não cargos - na Administração Pública, sujeitando-se à disciplina da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (MEIRELLES, 2017, p. 621).

Desse modo, sujeitando-se à disciplina contida na Consolidação das Leis do Trabalho, compete à União legislar, senão vejamos:

Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**;

Inclusive, no exercício de sua competência, a União editou a Lei nº 10.820/2003,

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

Portanto, ao legislar sobre este ponto, o Município invade em matéria reservada à União.

5. Da técnica legislativa

O Projeto de Lei nº 44/2023 não viola a Lei Complementar nº 95/1998, adequando-se, com isso, à técnica legislativa.

Com efeito, na forma do art. 3º da Lei Complementar nº 98/95:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Mais a mais, adota-se a técnica da revogação expressa, conforme consta do art. 13.

É a fundamentação.

IV – CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento diverso, após analisar o Projeto de Lei nº 44/2023, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP, **OPINA** nos seguintes termos:

- a) O objeto do Projeto de Lei nº 44/2023 é de interesse local, uma vez que visa dispor sobre consignação em folha de pagamento dos servidores municipais, ante a opção pelo regime jurídico funcional de natureza estatutária, conforme LC 45/2015;
- b) O processo legislativo foi deflagrado por autoridade competente (art. 39, II e 41 da Lei Orgânica Municipal);
- c) No tocante ao texto do Projeto de Lei nº 38/2023, a seguinte observação:
 - c.1) O parágrafo único do art. 1º abrange os empregados públicos, sendo certo que estes são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas. Ante a normatização que lhe rege o vínculo, a competência para disciplinar as normas que lhe são pertinentes pertence à União, o que já foi realizado pela Lei Federal 10.820/2003;
- d) Superadas as observações mencionadas no item “c”, não se vislumbra objeção de ordem constitucional à sua regular tramitação.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 01 de novembro de 2023.

Orlando Farinelli Neto
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/SP 358.382