

PARECER n.º 008/2013

Origem: Prefeito;

Assunto: Emenda a Projeto de Lei do Executivo - Vale Alimentação somente para servidores efetivos.

Do relatório:

Trata-se de consulta oriunda do Sr. Prefeito diante de Emenda ao art. 5º do Projeto de Lei 036/2013, de autoria do Executivo, em que o Legislativo Municipal, através do Ofício 030/2013, exclui do benefício do vale alimentação os servidores inativos; os Cargos em Comissão; os Temporários; os Secretários Municipais; o Prefeito e o Vice Prefeito.

Da análise:

Referida Emenda Legislativa, em nosso entendimento, possui dois vícios de inconstitucionalidade, além de contrariar orientação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e de decisões jurisprudenciais de Tribunais que passaremos a demonstrar adiante.

Das inconstitucionalidades:

1º) da Limitação ao Poder de Emendar

A iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal, art. 60 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e art. 40 da Lei Orgânica do Município de Pinto Bandeira.



Nessa perspectiva, ressaltamos que a Constituição da República outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade, a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre ***criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e que fixem ou aumentem a sua remuneração, organização administrativa; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública***, entre outros. É o que está expresso nas alíneas do inciso II, § 1º do art. 61, da Carta Política.

Cabe ressaltar que a Lei Orgânica do Município de Pinto Bandeira, nos incisos do art. 40, reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avençada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, da Carta Política.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de **absoluta exclusividade**, a iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito, precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada, configura vício juridicamente insanável.

O projeto de lei sob exame concede **um benefício** indenizatório, intitulado de vale-alimentação com base no Programa de Alimentação do

Trabalhador (PAT) devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego.

Logo, é inquestionável que a matéria, objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa *legiferante* privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam um serviço público.

Neste diapasão, faz-se necessário delimitar-se o alcance do poder de emenda do Legislativo aos projetos de iniciativa privativa do Executivo.

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar **não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.**

A apresentação de emendas, encarada pelo Profº Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **"como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar"** (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995).

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar. Sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também no critério de conveniência e oportunidade administrativa.

Neste sentido, há muito os Tribunais já vem decidindo de que emenda legislativa não pode ferir os interesses da administração (conveniência e oportunidade), sendo isso o que tem decidido o TJRS (com grifos nossos), *ipsis litteris*:



CÓPIA

PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PROCESSO LEGISLATIVO.

EMENDA ADITIVA. ACRÉSCIMO DAS ALÍNEAS r,s,t,u,v,x,y,z AO ART. 4º DA LEI Nº 03/2010 DO MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO/RS. **ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL NO PROJETO DE LEI. INTERFERÊNCIA NO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.** PROCEDIMENTOS E REGRAS QUE INVIABILIZAM A LICITAÇÃO E A CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. Padece de vício formal de iniciativa a **Emenda** Parlamentar que altera substancialmente o projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, interferindo no juízo de **conveniência e oportunidade** da Administração.

AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042509505, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 12/11/2012)

Logo, a exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva. No caso, os interesses da Administração são: manter os atuais servidores temporários, que, no momento, são os que mais trabalham, e que na maioria integram o quadro da Secretaria da Saúde, trabalhando bem, com vontade, e motivação.

Por esta razão que se reserva ao Executivo a regulamentação dos interesses vinculados às matérias previstas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, e não compete ao Legislativo mudar a fixação desses interesses.

Tal disposto é de observância obrigatória pelos Estados Membros (art. 25 CF) e pelos Municípios (art. 29 CF). Por isso que a Lei Orgânica do Município de Pinto Bandeira, em seu art. 40 e incisos, ratificou o disposto na Constituição Federal, em relação a reserva de leis.

Sendo assim, os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo não comportam emendas alterando os limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do PL. Neste sentido é o entendimento do STF:

Poder Constituinte estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional – assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos –, que caracterize



PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

CÓPIA

fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembléia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a CR emprestou alçada constitucional." (ADI 104, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.) (Grifo nosso)

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo. Compete a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo, cumpre tão-só aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

No caso em tela, a Emenda desnaturalizou por completo o Projeto, "ferindo de morte" o interesse da Administração que é tratar todos os servidores de forma igualitária, obedecendo o art. 5º da Constituição Federal, que cria, por sua vez, um clima de harmonia e bem estar entre os servidores.

Todavia, o Projeto se transformou em instrumento discriminatório, que coloca os servidores temporários e nomeados em posição rebaixada aos efetivos.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado

por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

Portanto, a inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

A emenda ao PL 36/2013 apresentada pelo Legislativo, de autoria do Poder Executivo, desfigura e desnatura a vontade do Alcaide, inviabilizando por diversos motivos a sua aplicabilidade. Portanto, estão maculadas de inconstitucionalidade e ilegalidade, por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, cominando com o insanável vício de iniciativa.

Das inconstitucionalidades:

2º) da violação ao princípio constitucional da isonomia

Além da violação citada acima, temos também que referida Emenda ao PL 36/2013 viola o princípio constitucional da igualdade.

Observe-se que o projeto de lei sob exame concede um benefício indenizatório, intitulado de vale-alimentação com base no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego.

O Programa, não é uma criação do Município de Pinto Bandeira, mas o cumprimento do disposto em legislação federal, qual seja, a Lei 6.321/76 e o Decreto 05/91.

“Este Programa visa melhorar a qualidade de vida e saúde do servidor, através da melhoria das condições nutricionais, aumentar a sua capacidade física e de resistência a doenças, reduzir os riscos de acidentes de trabalho, aumentar a produtividade, aumentar o bem-estar e a satisfação do servidor, proporcionar incentivo ao servidor que se dedica no efetivo labor e desempenho da função no cargo que ocupa”.

Logo, a exclusão patrocinada pelo Legislativo, retirando do Programa todos os cargos em comissão, os eletivos, e os temporários é ilegal, imoral e inconstitucional, visto que estes, consagradamente, com aporte pacificado de jurisprudência de vários Tribunais, **também são servidores e prestam serviços ao ente público.**

Temos com isso que, de forma ilegal, o Legislativo acabou por criar distinção entre servidores, o que a Constituição Federal não faz, e nenhum Órgão do Poder Judiciário autoriza a fazer, e que **nunca foi a vontade do Executivo Municipal.** Isso porque, desde o início, o Executivo vem aplicando o disposto no art. 60 da Lei Orgânica de Pinto Bandeira, que estabelece o direito à todos os servidores.

Sobre este ponto, não há discussão. Ou não deveria existir.

O direito de igualdade entre os servidores temporários e de cargos em comissão há muito já foi consolidado por decisões judiciais. Eles são servidores como qualquer outro, possuindo os mesmos direitos e obrigações. Todavia, a única (única) diferença entre eles, é a forma de ingresso e saída do Serviço Público: o efetivo ingressa por concurso público; o temporário por contrato; e o em comissão por livre nomeação.

De igual sorte, a exoneração do efetivo dá-se apenas com a aposentadoria ou após regular processo administrativo disciplinar; do temporário por rescisão de contrato; e do cargo em comissão a qualquer momento (*ad nutum*).

Isto porque, a relação existente entre todos com a administração **é de natureza estatutária, ou seja: TUDO QUE ESTIVER NO ESTATUTO SE APLICA À TODOS.**

Neste sentido é a decisão do Tribunal (com grifos nossos):

“EMENTA: CARGO EM COMISSÃO. RELAÇÃO DE NATUREZA INSTITUCIONAL ESTATUTÁRIA. O exercício de cargo em comissão, com nomeação e exoneração por ato do chefe do Poder Executivo Municipal, amparado em legislação local, forma vínculo de natureza institucional estatutária, com o ente público contratante, e não se transforma em relação jurídica celetista nem mesmo mediante o equívoco da administração em anotar a CTPS do agente público.(2ª Vara do Trabalho de Passos - Processo n.º 590/01 - RO 9069/01 - TRT 3ª Região, 5ª Turma (02.10.2001).”

De igual sorte, sequer é permitido à Administração Pública estabelecer valores diferenciados de vale-alimentação aos servidores (menor valor para maior salário) justamente pela violação do art. 5º da Constituição Federal, que se dirá, distinguir quem recebe e quem não recebe. Neste sentido é a decisão do Tribunal:

VALE ALIMENTAÇÃO. CONCESSÃO DE VALORES DIFERENCIADOS. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IGUALDADE. A concessão de aumento do valor facial do vale-alimentação, de forma diferenciada aos empregados, concedido a partir do simples local de trabalho do empregado, sem qualquer referência à diversidade de funções ou à natureza do trabalho, é um procedimento discriminatório, ainda quando autorizado em cláusulas coletivas, que não pode ser tolerado, pois viola frontalmente o princípio constitucional da isonomia, ferindo ainda o princípio da igualdade, insculpidos no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, e os arts. 5º e 6º da CLT, que dispõem, respectivamente, que a todo trabalho de igual valor corresponderá igual salário e que não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador e o executado no domicílio do empregado, desde que esteja caracterizada a relação de emprego. (Tribunal Regional do Trabalho da 3ª R.; RO 50-98.2011.5.03.0012; Terceira Turma; Rel. Juiz Conv. Vitor Salino de M. Eca; DJEMG 20/06/2011)

Portanto, a separação discriminatória simples, sem nenhuma justificativa fundamentada, fere flagrantemente a Constituição Federal e o art. 60 da Lei Orgânica de Pinto Bandeira.

Aliás, como já falamos acima dos CCs, cabe agora tratar da igualdade dos servidores temporários.

Da mesma forma que a relação entre CCs e Administração Pública é estatutária, da mesma forma é a relação jurídica entre os servidores temporários. Estes tem mais direitos que os CCs, pois a eles é devido vale-transporte e horas-extras, direitos que são questionáveis ainda, na relação entre os CCs.

Portanto, se os CCs que têm menos direitos com relação aos estatutários possuem direito a percepção de vale-alimentação, mais direito ainda têm os servidores temporários. Para sanar qualquer sombra de dúvida cabe trazer a exemplo caso paradigma ocorrido no município de Herval, RS, em que o Município se recusou a pagar vale-alimentação aos servidores temporários nos anos de 2007 e 2008 sob o argumento de que estes servidores haviam sido contratados por prazo e salário determinado.

Em ação julgada PROCEDENTE o Tribunal de Justiça do RS assim definiu (com grifos nossos):

Entretanto, não pode o município demandado deixar de pagar o vale-alimentação aos seus servidores, visto que previsto na legislação de regência, não sendo a forma de contratação do servidor óbice a tal pleito, haja vista que o contrato entabulado entre as partes é regido pelo disposto na



CÓPIA

PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Lei Municipal nº 003/92, que é o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Herval (cláusula oitava – fl.08). Ademais, os servidores contratados temporariamente (art. 37, IX, da CF) submetem-se a um regime especial de trabalho, **MAS APRESENTAM OS MESMOS DIREITOS COMPATÍVEIS COM O REGIME JURÍDICO DOS EFETIVOS, INEXISTINDO QUALQUER DISTINÇÃO ENTRE ELES A RESPEITO DO DIREITO ORA PERSEGUIDO**, o que faço por analogia em face de outros precedentes desta Terceira Câmara Cível, em relação ao terço de férias, por exemplo, conforme se vê das seguintes ementas:

“APELAÇÃO CÍVEL. MAGISTÉRIO ESTADUAL. TERÇO DE FÉRIAS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CUSTAS PROCESSUAIS. Os servidores contratados temporariamente (art. 37, IX, da CF) submetem-se a um regime especial de trabalho, mas apresentam os mesmos direitos sociais compatíveis com o regime jurídico dos efetivos. Reconhecimento do direito ao terço de férias em favor dos professores temporários, cujo vínculo estende-se pelo período de férias escolares. Revisão da posição do relator. Precedentes deste TJRS, inclusive do Segundo Grupo Cível (EI nº 7002733873). Nova realidade legislativa estadual (LE nº 12.613/07) e constitucional, com a consagração na CF de 1998, mediante a EC nº 45/04, da efetiva autonomia do Poder Judiciário, direcionando-se, atualmente, as receitas oriundas do pagamento das taxas, custas e emolumentos para o custeio dos serviços judiciais.



PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Custas processuais que, assim, devem ser recolhidas pelo demandado. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70033740804, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 11/03/2010)" (grifei)

"APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROFESSOR TEMPORÁRIO. PAGAMENTO DO TERÇO DE FÉRIAS SOBRE A INTEGRALIDADE DO PERÍODO. CUSTAS PROCESSUAIS. - O direito ao gozo de férias para o trabalhador em geral e ao pagamento do respectivo terço decorre da Constituição Federal (art. 7º, XVII). - Ausente regramento específico aplicável aos professores contratados temporariamente a respeito das férias, é de ser aplicada a Lei 6.674/74 - Estatuto do Magistério. - Inaplicabilidade do parágrafo 3º do artigo 96 da Lei nº 6.672/74 - Estatuto do Magistério, em virtude da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Pleno desta Corte de Justiça diante da afronta aos artigos 29, IX, da Carta Estadual e art. 7º, XVII, da Constituição Federal. Precedentes. Inexistência de limitação à percepção da gratificação de férias incidente sobre os sessenta dias de férias. - Custas processuais: em virtude da nova realidade legislativa estadual (LE nº 12.613/07) e constitucional, com a consagração na CF de 1988, mediante a EC nº 45/04, da efetiva autonomia do Poder Judiciário, direcionando-se, atualmente, as receitas oriundas do



PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

CÓPIA

pagamento das taxas, custas e emolumentos para o custeio dos serviços judiciais, e em face da efetiva distinção entre referidas espécies tributárias, inaplicável o artigo 11 da Lei nº 8.121/85. Custas processuais recolhidas pelo Estado nos termos do Provimento nº 35/06-CGJ. Quebra do Princípio da Unicidade de Tesouraria introduzido pela EC nº 45/2004 e legislação estadual indicada. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. (Apelação Cível Nº 70033967464, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 08/04/2010)" (grifei)

"APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE HERVAL. CONTRATO TEMPORÁRIO. ENFERMEIRA. REGIME ESTATUTÁRIO. LEI MUNICIPAL Nº 003/2005. FGTS, MULTA RESCISÓRIA, AVISO PRÉVIO E MULTA PELO ATRASO PREVISTA NO ART. 477 DA CLT. DESCABIMENTO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. GRATIFICAÇÃO NATALINA, FÉRIAS E TERÇO CONSTITUCIONAL. INADIMPLEMENTO COMPROVADO. 1. **A servidora pública municipal contratada em caráter temporário está sujeita às normas da Lei Municipal n.º 003/05 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município), mantendo relação com o Município de Herval de natureza estatutária**, motivo pelo qual não faz jus à percepção de parcelas não previstas na legislação que autorizou a contratação, como é o caso do adicional de insalubridade e de



PREFEITURA DE

Pinto Bandeira

Rua Sete de Setembro, 589 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

rubricas de natureza trabalhista (multa rescisória, aviso prévio, FGTS, multa pelo atraso prevista na CLT). 2. A Nota de Empenho e o Termo de Exoneração acostados aos autos não foram assinados pela demandante, tampouco este último homologado pelo sindicato da categoria, não se mostrando, assim, por si só, capazes de quitar as verbas contratuais reclamadas a título de gratificação natalina, férias e respectivo terço constitucional. Ademais, a própria Administração Municipal, em sede contestacional, dá conta de que efetivamente não houve o pagamento quando da rescisão de contrato, em face da recusa do autor em recebê-los. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70037636024, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 22/09/2010)" (grifei)

Nesse sentido também foi o parecer ministerial exarado pela Procuradora de Justiça, Dra. Cristiane Todeschini, que atuou no presente feito nesta Corte, cujas razões transcrevo excerto, corroborando o entendimento aqui manifestado, *in verbis* (fl.36 verso): "(...) Ademais, não há falar na impossibilidade de pagamento em virtude do autor estar submetido à contratação temporária, porquanto, no período, fazia jus ao vale-refeição nos moldes devidos aos demais servidores, nos termos da Lei.(...)"

Assim, não tendo o réu se desincumbido do ônus que lhe competia, qual seja, que efetuou o pagamento

requerido, nos termos do art.333, inciso II, do CPC, é de ser julgada procedente a ação. (Apelação Cível 70038598462. Des Rogério Gesta Leal. TJRS. Julgamento em 11/11/2010)

Como se percebe, o direito de receber o vale-alimentação pelos servidores temporários é direito certo, garantido, bastando que ingressem com ação judicial. Todavia, a demanda judicial contra o Município de Pinto Bandeira importará em gasto excessivo e desnecessário, na medida em que as condenações são acrescidas de juros de 1% ao mês e correção pelo IGP-M, além dos honorários de sucumbência fixados entre 10% a 15% da condenação.

Sendo assim, a Emenda da Câmara de Vereadores importa em outra ilegalidade/inconstitucionalidade, qual seja, o aumento de custos.

Das inconstitucionalidades:

3º) da violação ao princípio do poder de emendar: Aumento de Despesas

Se trouxermos para este singelo Parecer as decisões do Tribunal de Justiça e do STF sobre a inconstitucionalidade de Emendas das Câmaras de Vereadores que importam em aumento de despesas, faltaria papel.

No caso em estudo, a Emenda provoca flagrante, conhecido e avisado aumento de despesas violando o art. 41, Inc. I da Lei Orgânica de Pinto Bandeira.

Houve, por parte da Administração, mais de uma reunião entre Prefeito e Vereadores para alertar do direito dos servidores e do risco de demandas judiciais. Sendo assim, no caso futuro de procedência destas demandas, havendo mais de um registro no sentido de que o Executivo reconhece o direito dos servidores, o custo deverá ser retirado do orçamento a prejuízo de alguma conta.

Vejamos: a Prefeitura conta, hoje, com 41 (quarenta e um) servidores, sendo 22 (vinte e dois) Cargos em Comissão, 10 (dez) temporários, 07 (sete) efetivos. Contando com o Prefeito e o Vice-Prefeito temos 43 (quarenta e três).

O pagamento de vale alimentação para todos os servidores importa em um gasto mensal de R\$ 14.061,00 (quatorze mil e sessenta e um reais), conforme PL original, e anual de R\$ 168.732,00 (Cento e sessenta e oito mil, setecentos e trinta e dois reais).

Com a Emenda, este custo se reduz para R\$ 2.289,00 (dois mil, duzentos e oitenta e nove reais) ao mês, e R\$ 27.468,00 (vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e oito reais) ao ano. Ocorre que os temporários exercem função somente até a nomeação dos concursados. Logo, após a nomeação em 2014 de todos os aprovados em Concurso Público previsto ainda para o 2º semestre de 2013, este custo será, em tese, na mesma quantidade prevista no PL original, ou seja, esta redução efetiva da Emenda duraria apenas alguns meses.

Sendo certo e sabido que os servidores emergenciais e CCs possuem direito, estes ingressarão com demanda judicial que dura em média, 2 (dois) anos, se considerarmos o caso paradigma da Prefeitura de Herval.

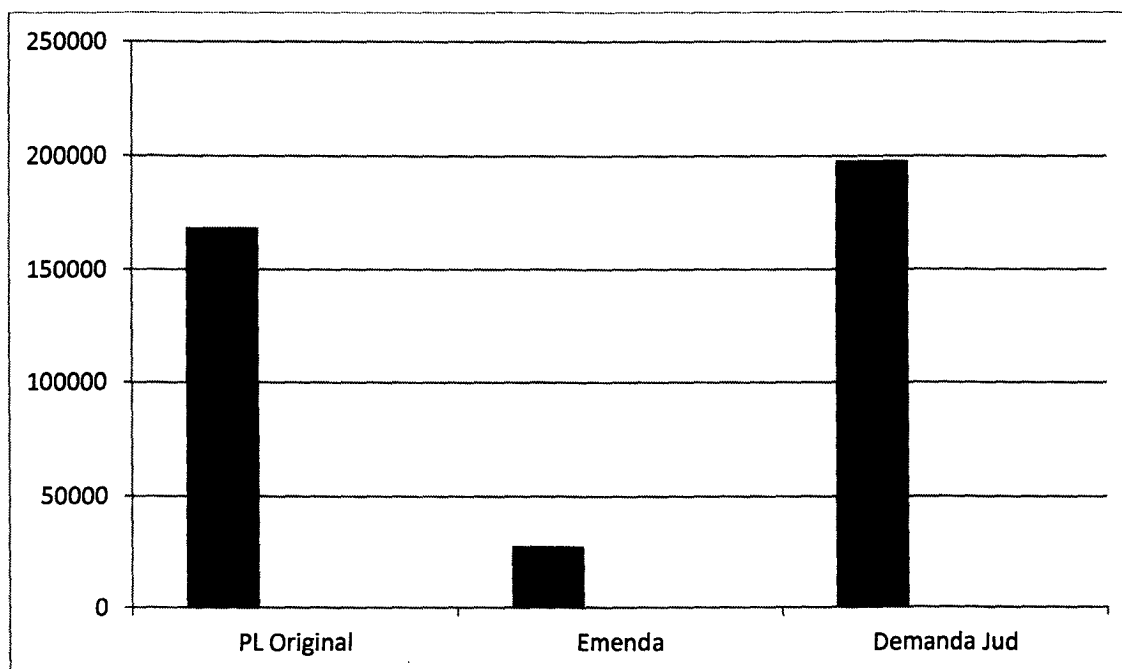
CÓPIA

PREFEITURA DE
Pinto Bandeira
Rua Sete de Setembro, 689 | 95717-000 Pinto Bandeira, RS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Considerando que dos 32 (trinta e dois) servidores, apenas 20 (vinte) ingressem com a ação, considerando o tempo máximo de 12 (doze) meses de trabalho, os juros e correção monetária de dois anos; a sucumbência mínima de 10%, teremos uma condenação prevista para 2015 de cerca de R\$ 124.312,32 (cento e vinte e quatro mil, trezentos e doze reais e trinta e dois centavos) **se for considerado que todos ingressem com a ação, este custo salta para mais de R\$ 198.000,00 (cento e noventa e oito mil).**

Todavia, se fosse pago de forma correta estes valores durante o ano de 2013, o custo seria de apenas R\$ 125.568,00 (cento e vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e oito reais) – ou seja, com o prosseguimento da Emenda ao PL o Município terá um gasto injustificado, previsto para 2015 de mais de R\$ 73.000,00 (setenta e três mil reais).

Observe o gráfico:



B.

O gráfico acima demonstra claramente que as ações judiciais irão ultrapassar o valor inicial do Projeto, constituindo assim, um gasto não autorizado e injustificado, restando o questionamento: quem pagará esta conta se a Administração vem a muito informando e alertando que o direito é devido e deve ser pago?

Portanto, se Emenda aumenta despesas, é ilegal. Sobre isso já decidiu o STF:

A iniciativa de projetos de lei que disponham sobre vantagem pessoal concedida a servidores públicos cabe privativamente ao chefe do Poder Executivo. Precedentes. Inviabilidade de emendas que impliquem aumento de despesas a projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo." (ADI 1.729, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28-6-2006, Plenário, *DJ* de 2-2-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.176, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, *DJE* de 5-8-2011.

"Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a e c* e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria." (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-2004, Plenário, *DJ* de 18-6-2004.) No mesmo sentido: ADI

2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-
2009, Plenário, *DJE* de 21-8-2009

Da exclusão do Prefeito e do Vice-Prefeito

Sobre a exclusão do Prefeito e do Vice-Prefeito, esta se mostra totalmente desnecessária.

O texto original do Projeto em seu art. 1º é bastante claro: "Art. 1º É instituído o benefício do vale-alimentação aos servidores municipais, de participação facultativa".

É cediço que Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores não são servidores públicos, e não estão sujeitos ao regime jurídico estatutário, neste sentido é a orientação do TCE-RS no Processo 002550-02.00/63.

Logo, não se mostra necessário ou útil o texto da lei excluído a percepção de vale-alimentação ao Prefeito e Vice-Prefeito, pois o Projeto não previa este direito, considerando justamente a inexistência de autorização legal para isso.

FUNDAMENTAÇÃO DA EMENDA

Por fim, resta-nos apontar outro vício de formalidade: a ausência de fundamentação da Emenda.

O processo legislativo regulado na Lei Orgânica de Pinto Bandeira e na Constituição Federal, exige o trâmite pelas Comissões estabelecidas, ou, no mínimo, no caso de pequenos municípios, a manifestação

motivada e fundamentada, pois os atos da Câmara de Vereadores não são isentos das regras estabelecidas no art. 37 da CF.

No caso concreto, o Ofício condutor não traz quais os motivos que embasaram a emenda; não traz qual a razão da discriminação entre os servidores; não traz a justificativa pelo não cumprimento do art. 60 da Lei Orgânica de Pinto Bandeira. Sendo assim, este é mais um motivo que leva ao veto da Emenda Legislativa, se for este o entendimento de Vossa Excelência.

Para tanto, seguem decisões dos Tribunais que sustentam a ilegalidade da Emenda:

CONSTITUCIONAL - MUNICÍPIO - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2011 - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO - REDAÇÃO ALTERADA POR EMENDAS SUBSTITUTIVAS - DESRESPEITO AO PROCESSO LEGISLATIVO - ANÁLISE E PARECER DAS COMISSÕES PARLAMENTARES - INEXISTÊNCIA - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO - EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E REGIMENTAL - NULIDADE - REEXAME NÃO PROVIDO. É defeso à Câmara Municipal aprovar emenda a projeto de lei sem observar todos as fases do processo legislativo. A Constituição Federal de 1988 e o Regimento Interno da Casa estabelecem a necessidade de análise e deliberação por comissões, bem como fundamentação e justificativa, de todas as proposições apresentadas em alteração à legislação nova (projetos de lei), ou no caso de modificação de

leis já vigentes. Essa exigência se mostra importante também nas discussões sobre leis orçamentárias, por deterem características extraordinárias, como, atribuição de iniciativa, vigência e matéria. É nulo o projeto de lei alterado por emendas que não observem essas normas. (TJSC, Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2011.088186-8, de Araranguá, rel. Des. Jaime Ramos, j. 12-01-2012)

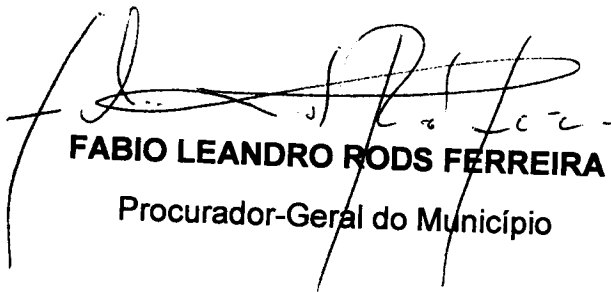
Conclusão.

Ante o exposto, entende-se que a Emenda deve ser vetada em sua integralidade, devolvendo o Projeto em sua totalidade para a Câmara de Vereadores.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão.

É o parecer.

Pinto Bandeira, 26 de abril de 2013.


FABIO LEANDRO RODS FERREIRA
Procurador-Geral do Município