



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

CÂMARA MUN.
Fls. 38

Ética e Compromisso a Serviço do Povo

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 119/2018

ASSUNTO: SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 43/2018, QUE INSTITUI A GRATIFICAÇÃO TEMPÓRARIA DE DESEMPENHO E PRODUTIVIDADE – GTDP, PARA EQUIPE DE ATENDIMENTO E APOIO QUE ATENDAM E REALIZEM OS TRABALHOS QUE VIABILIZEM PROGRAMAS DE INCENTIVO, PARCELAMENTOS ESPECIAIS E CONGÊNERES, PELO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES EXTRAS E CUMPRIMENTO DE METAS E AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO, BUSCANDO O AUMENTO DA ARRECADAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO AOS CIDADÕES - E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 - DA PROPOSTA DE LEI

1.1. A proposta legislativa sob análise, de autoria do Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo, propugna instituir a gratificação pecuniária para servidores que exerçam atividades extraordinárias e eventuais no Programa Especial de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal - regularizado pelo Projeto de Lei 40, de 2018.

1.2. Acompanha a propositura de Lei em tela justificativa no sentido de que a presente proposição tem como escopo o reconhecimento e a gratificação pelo trabalho desempenhado pelos servidores alocados ao Programa, em que são utilizados como critérios desde vinculação ao programa, passando pelo cumprimento de carga horária especial, até mesmo pontuação mínima de 100 pontos/mes decorrente de processo de avaliação de desempenho.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

2 - DO FUNDAMENTO

2.1. Segundo dispõe o inciso X do art. 37 da Constituição Republicana brasileira¹, a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos somente poderá ocorrer mediante Lei específica, exigência que impõe o primado da Legalidade para a prática dos atos no âmbito da Administração Pública².

2.2. A Lei Orgânica Municipal, neste particular, determina que qualquer alteração da remuneração do servidor será feita mediante lei específica, respeitando-se as regras e limites na legislação federal³.

2.3. O art. 39 da Constituição Federal⁴, por sua vez, dispõe a respeito da política de pessoal a ser adotada nas esferas federal, estadual e municipal, estipulando os

¹ Art. 37.

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos [...] somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação da EC nº 19/98)

² Fruto da conquista do Estado de Direito, consiste, de um lado, na submissão da Administração Pública ao conteúdo normativo da lei, que em tese expressa a vontade geral, porque fruto de um processo democrático, condicionando a atuação dos agentes públicos aos comandos nela contidos. Segundo o eminente doutrinador brasileiro Hely Lopes Meirelles, pelo princípio da legalidade a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. De outro lado, representa a garantia do cidadão de que não sofrerá o arbítrio do poder público.

³ Art. 49 - A remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.
Parágrafo único - A fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos observará as regras e limites previstos na legislação federal.

⁴ Art. 39. [Alterado pela Emenda Constitucional n o 19/98.] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
§ 1o A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

critérios para a fixação da remuneração e a promoção na carreira, com destaque para a valorização do servidor Público e a fixação dos padrões de seus vencimentos com base nos critérios de grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridade dos cargos.

2.4. Nesta mesma linha normativa, o artigo 51 da Lei Orgânica Municipal também estabelece os critérios que compatibilizam a remuneração do servidor público municipal, privilegiando o grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridade do seu cargo.⁵

2.5. Ademais, o art. 98 da Lei Municipal 160/58 é expresso em reconhecer o direito do servidor municipal perceber vantagens pecuniárias, desde que previstas em lei.⁶

2.6. Ora, a proposta em testilha institui a gratificação especial de R\$ 650,00(seiscentos e cinquenta reais) dentro do Programa Especial de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal - aos servidores destacados junto às Secretarias Municipais de Fazenda e Administração para tal mister, no intuito de valorizar suas atividades excepcionais junto à Administração Pública.

2.7. Na abalizada opinião da Profª. Maria Sylvia Zanella di Pietro,

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II – os requisitos para a investidura;
III – as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

⁵ Art. 51 - O Município instituirá regime jurídico e planos de carreira para os servidores da Administração Direta e Indireta, observando as seguintes diretrizes:

- I - valorização e dignificação da função pública e do servidor público;
- II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
- III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;
- IV - sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira.
- V- remuneração compatível com:
 - a) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos ou empregos;
 - b) os requisitos para a investidura;
 - c) as peculiaridades dos cargos ou emprego.

⁶ Art. 98. Além do vencimento ou remuneração do cargo, o funcionário só poderá ter os direitos e vantagens previstos em lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

A regra que tem prevalecido, em todos os níveis de governo, é a de que os **estipêndios dos servidores públicos compõem-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.**⁷

2.8. Destarte, as vantagens pecuniárias decorrentes de gratificações funcionais instituídas por lei encontram amparo Constitucional e Infraconstitucional e serão devidas pela Administração nas condições e especificidades nela constantes.

2.9. No caso sob análise, pretende a Administração instituir gratificação pelo trabalho excepcional de servidores que atuem junto ao Programa Especial de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal –, com jornada de trabalho diferenciada em função dele e avaliação de desempenho pelos critérios da produtividade, eficiência, qualidade, iniciativa, disponibilidade, interesse, zelo, colaboração e responsabilidade no desempenho das atividades realizadas pelo servidor.

2.10. Não obstante os critérios fixados nos artigos 2º e 3º do substitutivo ao Projeto de Lei n.º 43/2018 para a concessão da referida gratificação, nota-se que os mesmos apresentam problemas de ordem legal, lógica e mesmo de técnica legislativa, a saber: a) o texto não define com clareza a questão do limite de jornada a ser cumprida pelo servidor, que é imprescindível para que não haja caracterização de trabalho extraordinário para além do permitido legal; b) os quantitativos constantes do sistema de pontuação valorizam mais as atividades indiretamente ligadas ao REFIS Municipal, com a atribuição de 10(dez) pontos aos itens 1 e 2, que se referem meramente a atendimento ao público, do que aquelas diretamente a ele ligadas (itens 3

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 446.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

a 12), o que causa distorção na proposta, que prima essencialmente pela valorização dos servidores que atuam na recuperação de crédito pelo Município.

2.11. Ademais, conforme dispõem os artigos 47 e 48 da Lei Municipal 1.812, de 29 de abril de 1.992, a prestação de serviço extraordinário só seria remunerado em até 100%(cem por cento) em relação à hora normal, nas situações excepcionais e temporárias, até o limite de 2h(duas horas) diárias, o que não está sendo suficientemente observado pela proposta ora encartada.

2.12. De outro lado, não poderá a Administração instituir gratificação sem a respectiva previsão no orçamento ou obedecer ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto aos gastos com pessoal⁸.

2.13. Para o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos,

Tanto na sua forma originária, expressa no velho parágrafo único, como redação atual, dada pela reforma administrativa, o preceito inovou a ordem constitucional brasileira,

⁸ O art. 169, §1.º da Constituição Federal de 1.988, é expresso em autorizar a concessão de vantagem pecuniária com ressalvas, a saber:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

evidenciando a preocupação de condicionar as vantagens e os aumentos dos servidores públicos nos dois itens enunciados. Buscou-se, desse modo, evitar que a previsão orçamentária não cubra os dispêndios.

Portanto, para a concessão de vantagens, criação de cargos, admissão de pessoal etc., deve haver prévia dotação orçamentária suficiente, e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.⁹

2.14. Neste particular, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Pedro Leopoldo, assim dispõe relativamente às despesas com pessoal:

Art. 31 - A criação de cargos, a alteração de estrutura de carreiras, a admissão de pessoal a qualquer título, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, só poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, e atender ao disposto na Seção II, do Capítulo IV da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

2.15. A lei de responsabilidade fiscal, por sua vez, limitou as despesas com pessoal até 60% da receita, sendo para o Poder Executivo Municipal 54% e para o Poder Legislativo 6%, o que também deverá ser levado em conta para efeito de estimativa de impacto orçamentário financeiro referente ao aumento da despesa autorizada. É a dicção dos artigos da referida lei¹⁰.

⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 4.ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional n.º 35/2001. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 1135.

¹⁰ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

2.16. De notar-se, portanto, que a gratificação em epígrafe acarreta aumento de despesa, o que exige consequentemente do gestor o cumprimento do disposto no art. 16, I e II da Lei Complementar 101/00. Neste particular, faz-se necessária a expedição de declaração subscrita pelo ordenador da despesa, constando que o ato de concessão da gratificação cumpre com as exigências mencionadas, bem como a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o que fora apresentado, cumprindo o projeto neste ponto com as normas de finanças públicas atinentes à responsabilidade fiscal.

3 - CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o substitutivo ao projeto de lei 43/2018 cumpre parcialmente com os requisitos de constitucionalidade e legalidade necessários à sua validade jurídica, razão pela qual é de parecer favorável ao seu regular trâmite nesta casa, ressalvado o disposto nos itens 2.10 e 2.11, em razão do que deverá a Comissão de Justiça e Redação diligenciar junto ao Executivo no sentido de adequar a proposta ao que dispõe a lei de pessoa municipal em relação

art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ética e Compromisso a Serviço do Povo

à forma de se estabelecer a gratificação e ao limite da jornada de trabalho máxima admitida.

3.2. Entretanto, na hipótese do mesmo vir a receber parecer favorável das comissões competentes e ser apreciado pelo Plenário sem que seja suprida a omissão apontada, o que se admite apenas em tese, a sua aprovação dependerá dos votos da maioria absoluta dos vereadores da Câmara Municipal, nos termos do art. 70, § 2º, V da LOM, apurados de forma nominal e em escrutínio aberto (art. 148, I do R.I.).

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 04 de dezembro de 2018.

Ana Karla Albano dos Anjos Sena

Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo