



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 67/2022

Ref.: Memorando n.º 073/2022 – Projeto de Lei Complementar n.º 015/2022.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 015/2022 Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo municipal de Pradópolis.

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO –
REAJUSTE DE GRATIFICAÇÃO ESPECIAL..
PERÍODO ELEITORAL. POSSIBILIDADE DA MEDIDA
EM ENTE FORA DO PLEITO. ATENDIMENTO DA LEI
DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INICIATIVA DO
PODER EXECUTIVO – APRECIÇÃO DA CÂMARA
MUNICIPAL.*

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei Complementar n.º 015/2022 Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo municipal de Pradópolis.”

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem nº 274; (ii) Projeto de Lei Complementar n.º 015/2022;

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.I. Da iniciativa

Trata a presente matéria de competência reservada ao Chefe do Executivo, nos termos da Lei Orgânica do Município de Pradópolis, vejamos:

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração ou aumento de sua



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

remuneração;

Diante de tal previsão não cabe ao Legislativo oferecer emendas que modifiquem materialmente a matéria, exceto para correção de erros formais.

II.II. Da competência municipal

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que de fato engloba a estrutura e a organização dos agentes públicos municipais está disposta na sistemática da Constituição Federal, a qual destaco a seguinte normativa:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II.III. Do quorum especial – Lei Complementar

Acerca do quorum, trata-se de quorum qualificado, conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal de Pradópolis - SP

Art.32. As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo único. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

(...)

IV criação de cargos e aumento de vencimento dos servidores;

II.IV. – Diferença entre revisão geral e reajuste

A revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração, e deve ter a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e envolver todos os servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Em tese, essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida, vez que mantém o valor real dos salários. Nisso reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Já a fixação ou reajuste remuneratório, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

Nesse caso, a Constituição reserva às iniciativas legislativas privativas de cada órgão administrativamente e orçamentariamente autônomo a liberdade de escolher quais carreiras ou cargos que devem receber aumento, sem que isso viole a isonomia em relação àqueles que não receberam o mesmo acréscimo (a depender do regime), “porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia” (STF, ADI 3.599).

Óbvio é que, no mesmo cargo, não pode haver distinção no reajuste de remunerações, pois representaria ofensa direta à isonomia preconizada nos artigos 5º e 39 da Constituição da República, já que é o exercício das mesmas atribuições e responsabilidades do cargo que quantifica o valor do salário.

A propósito, a inteligência da Súmula STJ 378 demonstra que nem mesmo o nível de escolaridade pode servir de base para discriminação remuneratória, pois, se exercidas as mesmas funções, os servidores devem receber igualmente.

Hely Lopes Meirelles, comentando a diferenciação em debate, afirmou:

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo. (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ªed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

Então, caso aqueles ganhos que causaram dúvidas aos servidores decorram de revisão geral anual, sim, todos teriam direito aos mesmos aumentos. Do contrário, se se tratar de reajuste remuneratório, num primeiro momento, faltariam fundamentos para invocar a isonomia a fim de receber os mesmos patamares.

II.V. Da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trás em seu artigo 17 o que segue:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

Vejamos que são dois requisitos para que se possa aumentar despesa não prevista originalmente nas leis orçamentárias vigentes. O primeiro, se trata do inciso I do artigo 16, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Uma vez se tratando de aumento de despesas com pessoal, ainda devem ser observadas as regras do artigo 21 do mesmo instituto normativo:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

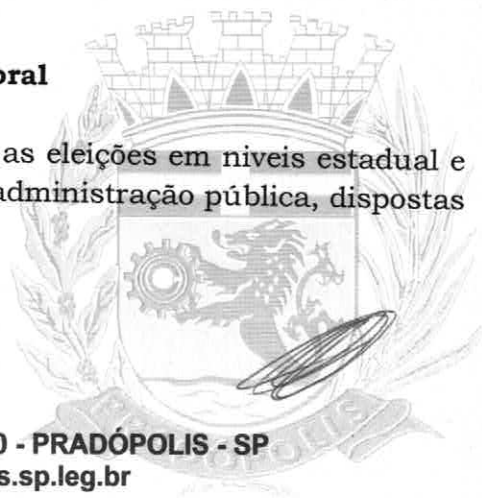
II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Uma vez que as regras de despesas com pessoal são observadas antes, durante e depois do processo legislativo necessário para aprovação do ato normativo, entendo que, para fins de análise da propositura do Projeto de Lei Complementar, restou anexados a estimativa de impacto orçamentário (art 16, I) e a demonstração da origem dos recursos financeiros (art. 17, §1º) uma vez que ambas as ferramentas forneceram informações suficientes para a análise do projeto junto às leis orçamentárias vigentes.

II.VI. Da Lei 9.504 – Condutas vedadas em ano eleitoral

É importante destacar que no ano de 2022 acontecem as eleições em níveis estadual e federal, e há, neste sentido uma série de proibições à administração pública, dispostas no artigo 73 da Lei 9.504, a qual destaco:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Observo que o referido inciso não prejudica a presente propositura, eis que a remuneração a ser aumentada é referente apenas a agente públicos desta municipalidade.

II.VII. Da materialidade do PLC

Pretende o proponente alterar valor de gratificação extraordinária aumentando-o em índices acima do montante inflacionário. Logo se trata de reajuste específico a determinadas funções.

Observo que o valor a ser aumentado incide de maneira exponencial, de forma a elevar a remuneração em 5 vezes ao sua previsão originária.

A discrepância entre o valor original e o valor a que se propõe – considerando que a vigência da Lei 284 é de menos de três anos – demonstra que ou a situação inicial era desproporcional, ou assim será a que se pretende.

Não que haja ilegalidade no que se requer, eis que se trata de competência do Poder Executivo a estabelecer os parâmetros remuneratórios que devem ser proporcionais às atribuições laborativas decorrentes, que inclusive atendem aos limites da Constituição Federal, além das exigências da LRF e das Leis Orçamentárias (como demonstrado nos documentos assessórios juntados à propositura).

Mas, de toda forma, caberá aos membros do Poder Executivo observar se de fato há uma desproporção entre a remuneração atual de tais funções com as características de suas atribuições, assim como a comparação com as outras funções extraordinárias constantes nos incisos do art. 8º, examinando os fatos supervenientes à aprovação da LC 284/2019 e corrigindo distorções, caso verificadas.

Ou seja, ainda que se não evidenciada flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade no que se pretende, para além do exame jurídico ainda há o filtro político típico do Plenário para o exame da conveniência e interesse público na aprovação da matéria.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

II.VIII. Recomendação de emenda modificativa sem teor substancial à Comissão de Justiça e Redação

O referido PLC trás em sua materialidade o aumento remuneratório referente à dispositivo constante na Lei Complementar nº 284/2019 relativo à gratificação por desempenho de funções extraordinárias relativas ao exercício de servidores. Observamos que na atual redação do artigo 8º constam um rol de 8 dessas funções:

Art. 8º. Ficam criadas as gratificações de desempenho por funções extraordinárias, consideradas de relevante interesse da administração municipal que visam remunerar o exercício de trabalho extraordinário desempenhado pelos funcionários públicos municipais, sem prejuízo do exercício das atribuições inerentes a seu emprego público de origem para as seguintes funções:

- I – 1 (um) Pregoeiro
- II – 2 (dois) membros da equipe de apoio
- III – 1 (um) Presidente da Comissão Permanente de Licitação
- IV – 2 (dois) membros da Comissão Permanente de Licitação
- V – 1 (um) Presidente da Comissão de Sindicância e Inquérito
- VI – 2 (dois) Membros da Comissão de Sindicância e Inquérito
- VII – 1 (um) Controlador Interno
- VIII – 1 (um) Controlador de Patrimônio

O artigo 9º, por sua vez, trás a contrapartida remuneratória destas funções, sendo 6 delas com remuneração fixa de R\$500,00 (quinhentos reais) mensais e duas delas com remuneração de R\$100,00 (cem reais) mensais. Vejamos:

Art. 9º. A gratificação por desempenho das funções extraordinárias descritas nos incisos Ia IV, VII e VIII do artigo 8º serão pagas no valor fixo de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês.

Parágrafo único. Quanto ao pagamento das funções descritas nos incisos V e VI do art. 8º, as gratificações serão pagas no valor fixo de R\$100,00 (cem reais) por mês.

O que pretendo o PLC em referência é a unificação das gratificações previstas em R\$500,00 (quinhentos reais) por mês. Vejamos a atual redação:

Art. 1º. O art. 9º da Lei Complementar Municipal nº 284 de 16 de dezembro de 2019 (...) passa a ter a seguinte redação, excluindo-se o parágrafo único:



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 9º. A gratificação por desempenho das funções extraordinárias descritas no caput do art. 8º, serão pagas no valor fixo de R\$500,00 (quinhentos reais) por mês.”

Tal intenção é referendada de acordo inclusive com a Mensagem nº 274, parte integrante do PLC analisado, conforme observa-se no seu segundo parágrafo.

Assim, tendo em vista a melhor técnica legislativa, faço recomendações para que seja proposta emenda modificativa com o intuito de corrigir erro formal da redação do projeto de lei, sem que haja qualquer alteração em sua substância, eis que a matéria se trata de reserva de iniciativa privativa ao Chefe do Executivo, não podendo o Poder Legislativo adentrar em modificações que alterem a materialidade do PLC, exceto para correção de inconsistência ou pela primazia da clareza necessária aos atos normativos.

Logo, sugere-se que a nova da redação do presente PLC tenha a seguinte forma:

“Art. 1º. O art. 9º da Lei Complementar Municipal nº 284 de 16 de dezembro de 2019 (...) passa a ter a seguinte redação:

“Art. 9º. A gratificação por desempenho das funções extraordinárias descritas nos incisos do art. 8º, serão pagas no valor fixo de R\$500,00 (quinhentos reais) por mês.”

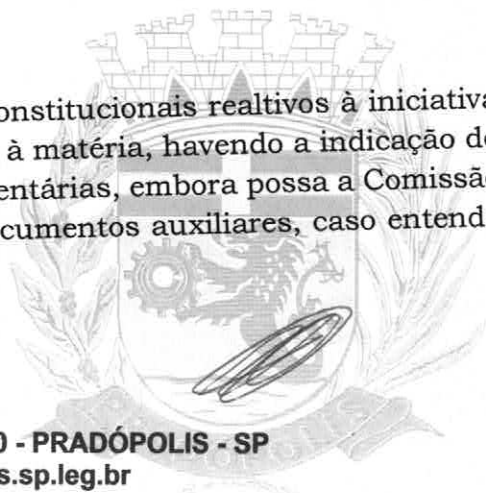
“Art. 2º. Fica revogado o parágrafo único do artigo 9º da Lei Complementar Municipal nº 284 de 16 de dezembro de 2019.”

“Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação”

Isto pois na redação originária deste PLC faz-se menção do novo valor para as “funções extraordinárias descritas **no caput** do art. 8º”, quando na verdade as funções são especificadas nos incisos do dispositivo.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, propositura atende os aspectos constitucionais relativos à iniciativa do Projeto de Lei, assim como a competência, quanto à matéria, havendo a indicação do cumprimento das exigências da LRF e das leis orçamentárias, embora possa a Comissão de Finanças e Orçamento solicitar ao proponente documentos auxiliares, caso entenda necessário.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais também sugiro o exame da redação da propositura, a ser condierado pela Comissão de Justiça e Redação, para que, querendo, ofereça emenda modificativa sem teor substancial nos termos citados no Parecer, caso assim entenda necessário.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 22 de agosto de 2022.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP

OAB/SP 334.704

