



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 34/2023

PROJETO DE LEI Nº 80/2023

INTERESSADO(S): Ver. Fábio Polisinani

ASSUNTO: Vantagem pessoal

I. Projeto de Lei nº 80/2023, que cria a gratificação por responsabilidade técnica aos servidores que compõe comissões de sindicância e processo administrativo disciplinar.

II. Despesa obrigatória de caráter continuado. Observância aos requisitos impostos pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. Previsão de pagamento nas hipóteses em que as sindicâncias ou processos disciplinares forem concluídos fora dos prazos legais.

IV. Criação de vantagens pecuniárias para servidores públicos que só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do serviço, nos termos do art. 128 da Constituição do Estado, aplicável aos municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

V. Possibilidade de emenda/substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos artigos 153 e 154 da RICMG.

VI. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei Complementar nº 80/2023, por meio do qual o Chefe do Executivo busca criar uma gratificação aos membros que compõem as Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinares da Prefeitura e suas Autarquias.

O Projeto prevê o pagamento da gratificação no valor correspondente “à 25% (vinte e cinco por cento) da menor referência salarial do Poder Executivo”, quando o servidor for designado como Presidente de Comissão, e no valor correspondente “à 15% (quinze por cento) da menor referência salarial”, quando designado para Membro de Comissão.

Consignou-se, ainda, que o “pagamento da gratificação será devido somente após a conclusão da Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar e desde que concluído dentro dos prazos estabelecidos na Lei Municipal nº 2.680, de 1991”.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Por outro lado, previu que, na hipótese do expediente for concluído fora dos prazos legais, “*o pagamento será devido somente em circunstâncias excepcionais e desde que devidamente justificado, a depender da complexidade do caso*”.

A fim de justificar a medida, o Alcaide pondera haver relevância no pagamento da gratificação, face a “*relevância no desempenho de tais funções, exigindo do Presidente e Membros amplos conhecimentos da legislação material e processual, assim como acompanhamento constante da jurisprudência dos Tribunais Superiores*”.

**É a síntese do necessário.
Passo a opinar.**

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria, senão vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
[...]*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. [...]
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no § 3º do artigo 59 da Lei Orgânica do Município de Garça.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Além disso, está claro que a proposição não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
[...] - g.n.

Desta forma, ao se propor a criação de gratificação aos servidores municipais designados para comporem comissões disciplinares ou sindicantes, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

Da leitura do Projeto de Lei, especialmente de sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina, que é de obter autorização legislativa para se criar gratificação destinada aos membros que compõem as comissões de sindicância e processos disciplinares da Prefeitura e suas Autarquias.

Logo, a matéria é de natureza legislativa, e o aval desta Casa é medida que se impõe, conforme se depreende do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 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; - g.n.

Dúvidas não restam, pois, de que a medida proposta ocasionará a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, na medida em que fixará obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Sobre o tema, art. 17 da LRF define a despesa obrigatória de caráter continuado e, conjugado com o art. 16 do aludido diploma, apresenta algumas peculiaridades que devem ser respeitadas quanto a essa categoria de despesa:

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



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

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

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

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.

[...]

No presente caso, todavia, mostra-se desnecessária a observância dos requisitos impostos pela LRF, pois a despesa em voga é considerada irrelevante, nos moldes do que determina § 3º do art. 16 da LRF.

Vejamos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei Municipal nº 5.480/2022) previu como despesas irrelevantes, nos termos do § 3º do art. 16 da LRF, aquelas cujo valor não ultrapasse os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 21. Para os efeitos do § 3º do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com base no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93 e suas atualizações, entende-se como despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos na legislação vigente para obras e serviços de engenharia, e para aquisição de bens e para prestação de serviços.

No cotejo do Projeto em análise, o Chefe do Executivo apresentou estimativa de impacto financeiro na ordem de R\$ 3.126,00 para o exercício de 2023, R\$ 11.723,25 para 2024 e R\$ 11.723,25 para 2025, classificando-se, portanto, como despesa irrelevante, sequer ultrapassando o montante fixado pelo inciso I do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 (atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018), motivo pelo qual não se mostra necessário o cumprimento dos requisitos impostos pelos artigos 16 e 17 da LRF.

Não obstante a isso, a Constituição Federal, em seu art. 169, § 1º, expressamente prevê que a “concessão de qualquer vantagem” dependerá da existência de prévia dotação orçamentária suficiente, bem como autorização da lei de diretrizes orçamentárias:



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 169. [...]

...
§ 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:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

À vista disso, o Chefe do Executivo apresentou declaração do ordenador da despesa de que seu incremento tem adequação orçamentária e financeira, bem como demonstrada a origem dos recursos para seu custeio.

Logo, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, verifica-se o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais impostos.

Posto isso, cumpre-nos analisar a regularidade jurídica da gratificação pelo encargo de membro de comissão disciplinar ou sindicante.

O Projeto em análise busca criar gratificação que se constitui em vantagem meramente ocasional (designação do servidor para compor comissão sindicante ou disciplinar), dependente da presença de certos requisitos, aferíveis objetivamente, por meio da inserção e validação de dados mensais (apresentação de relatório final), cujo montante não se incorpora aos vencimentos para nenhum efeito, caracterizando-se, pois, como vantagem transitória *propter laborem* ou *pro labore faciendo*.

Hely Lopes Meirelles assim define gratificação de serviço *propter laborem*:

"Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo." (Direito Administrativo Brasileiro. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 501) - g.n.

Evidente que a criação de indigitada gratificação encontra guarida na ordem constitucional em vigor, especialmente nos preceitos contidos no art. 37, inciso X, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Em matéria similar, o C. Órgão Especial do TJ-SP assim já se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 1º da Lei nº 4.584, de 26 de fevereiro de 2014, do Município de Lençóis Paulista, que prevê o pagamento de adicional pelo exercício de função em Comissão Julgadora de Licitação junto ao Poder Legislativo Municipal. Disposição que tratou apenas de matéria relativa aos interesses dos servidores da Edilidade, cabendo-lhe então, realmente, a iniciativa do respectivo projeto, na forma imposta pelo art. 20, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios, por força do art. 144 da mesma Carta. Despesas decorrentes dessa regra que serão custeadas pelo orçamento próprio e autônomo do Legislativo Municipal, sem qualquer repercussão nos gastos do Poder Executivo, não havendo, então, violação ao preceito do art. 25 da Constituição Estadual. Incompatibilidade vertical suscitada pelo autor em relação a tal preceito legal que resta, portanto, afastada. (ADI nº 2038967-95.2014.8.26.0000, São Paulo, Rel. Paulo Dimas Mascaretti, j. 11.06.2014).

Todavia, merece apontamento o disposto no § 2º do art. 2º do Projeto de Lei.

Referido dispositivo possibilita o pagamento da gratificação aos membros da Comissão, mesmo quando os procedimentos forem concluídos fora dos prazos legais, nos seguintes termos:

Art. 2º [...]

§ 2º Na hipótese do expediente for concluído fora dos prazos legais, o pagamento será devido somente em circunstâncias excepcionais e desde que devidamente justificado, a depender da complexidade do caso.

Ou seja, mesmo quando atuarem “contra legem”, os membros das comissões disciplinares e sindicantes farão jus à gratificação em testilha.

Logo, a ausência de critério legal para nortear o pagamento do benefício não atende ao interesse público, tampouco as exigências do serviço (art. 128 da CE), na medida em que viola os princípios da legalidade, moralidade e razoabilidade (art. 111 da Constituição Paulista).

Evidente, pois, que o mencionado dispositivo do Projeto (§ 2º do art. 2º) se revela incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, que assim estabelecem:



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Art. 128. As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

A propósito da matéria em análise, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou, *in verbis*:

I. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE DISPÔS SOBRE A INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE FUNDADA EM CRITÉRIOS DE "ASSIDUIDADE, COMPETÊNCIA, DESEMPENHO, FLEXIBILIDADE, COMPROMENTIMENTO E ÉTICA PROFISSIONAL, RESPONSABILIDADE FUNCIONAL, ATENDIMENTO, INICIATIVA, APROVEITAMENTO E COOPERAÇÃO". CRITÉRIOS CUJA AVALIAÇÃO SERIA DE ELEVADA SUBJETIVIDADE E QUE, ADEMAIS, SÃO INERENTES AO PRÓPRIO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE METAS DE DESEMPENHO OU CRITÉRIOS OBJETIVOS DE PRODUTIVIDADE QUE ENSEJEM A INSTITUIÇÃO DA REFERIDA GRATIFICAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE, POR CARÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, EM OFENSA AO QUE DISPOSTO PELO ARTIGO 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. II. INSTITUIÇÃO, DA MESMA FORMA, DE GRATIFICAÇÃO FUNDADA EM DESEMPENHO DE ATIVIDADE EXTRAORDINÁRIA, E POR NOMEAÇÃO PARA INTEGRAR COMISSÕES INTERNAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE, INSCULPIDOS NO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EIS QUE ABSOLUTAMENTE DESPROVIDA DE REQUISITOS MÍNIMOS OU DE CRITÉRIOS OBJETIVOS A INDICAÇÃO DE SERVIDORES PARA DESEMPENHO DE TAIS FUNÇÕES. III. TENTATIVA DE CONVALIDAR, NO TEXTO LEGAL IMPUGNADO, GRATIFICAÇÕES PAGAS COM FUNDAMENTO EM REDAÇÃO ANTERIOR DA NORMA, IGUALMENTE INCONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. IV. NECESSIDADE, POR FIM, PARA EVITAR A REPRISTINAÇÃO DO TEXTO ANTERIOR, DE DECLARAÇÃO TAMBÉM DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE, SOB OS MESMOS FUNDAMENTOS. V. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

(TJSP; ADI 2133804-45.2014.8.26.0000; Relator: Márcio Bartoli; Órgão Especial; Julgamento: 21/01/2015; Registro: 22/01/2015) - g.n.

Isto posto, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, procedendo-se a compatibilização da propositura aos preceitos da norma de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármem Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do RICMG, objetivando corrigir o vício apontado, sob pena de se esbarrar nos comandos dispostos nos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).