

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

EMENTA: **PARECER OPINATIVO.**
PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO
DE LEI DO PODER EXECUTIVO
MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A
GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE EVENTOS -
GEV A SER PAGA AOS SERVIDORES
PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E
INDIRETA DO MUNICÍPIO DE CARUARU.

PROJETO DE LEI: **PL 8222/2019**
DATA DA APRESENTAÇÃO: 04/06/2019
PROTOCOLO 2132
OFÍCIO GP Nº 249
MENSAGEM JUSTIFICA Nº 013/2019

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado pela Consultoria Jurídica Legislativa nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de Lei de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre a Gratificação Especial de Eventos - GEV a ser paga aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru,.

A consulta tem como objetivo a análise da legalidade, juridicidade, constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa do presente projeto de lei,

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

critérios que devem ser objeto de verificação no exame de admissibilidade da presente proposição. Ademais, consideramos de início o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente a Lei Municipal que dispõem acerca da gratificação de servidores. Registre-se outrossim que a proposição foi encaminhada pelo regime de urgência.

Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima Autora entre outros argumentos que o presente projeto de Lei, justifica-se como “Desta forma, se faz necessário, uma dedicação ainda maior dos servidores das respectivas secretarias, em horário diferente de sua jornada de trabalho, sendo justo que estes sejam remunerados pelas tarefas extras que executam, auxiliando na construção dessas atividades e assim, diante de suas contribuições, amenizando os gastos do Município com contratações de empresas para realização destas atividades”

O projeto de lei traz ainda as seguintes características:

- a) Ofício ao Presidente da presente Casa Legislativa
- b) Mensagem de Justificativa
- c) Tabela de Gratificação

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa **não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento** e dos Vereadores investidos nas competências dos órgãos parlamentares para exame das regras regimentais dessa Casa Legislativa sobre o assunto. Alertamos ainda para a

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

importância da existência de uma rigorosa análise de juridicidade da presente proposição, para que o Legislativo possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação e apreciação do presente parecer.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões **para receber parecer,** de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica opinativa e não vinculativa não**

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos, qual seja os Vereadores.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETENCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente **subscrito pela sua autora de forma digital**, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade preliminares.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

No Regimento Interno da nossa Casa Legislativa, estabelece como competência exclusiva do Executivo, exercido atualmente pela Prefeita, leis de iniciativas que disponham sobre serviço público, senão vejamos:

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:** I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

No mesmo sentido caminha o artigo 36¹ da Lei Orgânica do Município.

Dessa feita, depreende-se que o aumento da remuneração dos servidores públicos municipais do Poder Executivo Municipal depende da expedição de lei cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

No mesmo sentido, **HELY LOPES MEIRELLES**, ao tratar do aumento de subsídio e dos vencimentos – padrão e vantagens – dos servidores públicos aduz que o mesmo “depende de lei específica, observada a competência constitucional para a iniciativa privativa em cada caso (CF, art. 37, X)”²

Nos termos expressos, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria.

¹ Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre: VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38. ed. São Paulo: Malheiros, p. 539

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

IV- DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando ao quórum de aprovação, identificamos a indicação de quórum qualificado, devendo a votação ser realizada por maioria de dois terços, nos termos do artigo 36, §2º da Lei Orgânica, senão vejamos:

§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.

V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza (Gratificação de Servidores) cabe a Chefe do Executivo, nessa caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

O Projeto de Lei, está estruturado da seguinte forma, 8(oito) artigos e trata de remuneração conforme será abaixo explicitado.

Sobre a remuneração dos servidores públicos, **José dos Santos Carvalho Filho**³, assevera que:

³ Manual de Direito Administrativo. 15.ed.rev.ampl.atual. Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2006. in Servidores Públicos. pag. 595/597.

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

“O sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano das leis funcionais, é um dos pontos mais confusos do regime estatutário. O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes. **Remuneração** é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional. **Vencimento** é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação revista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei nº 8112/90).⁴

(...)

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária **reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção**. (...) Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; **natureza especial da função**; grau de escolaridade; funções exercidas em certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

São vantagens pecuniárias os **adicionais e as gratificações**⁵. **HELY LOPES MEIRELLES** buscou **distinguir essas duas espécies de retribuição**: “O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições

⁴ A Lei nº 8112/90, que é o estatuto federal, define a remuneração como a soma do vencimento do cargo e das vantagens permanentes. Em nosso entender, o legislador não primou pela boa técnica. O fato de ser permanente ou transitória a vantagem pecuniária não a descaracteriza como parcela remuneratória. Assim, por exemplo, se um servidor percebe por apenas dois meses uma gratificação de difícil acesso, que não é vantagem permanente, nesse período essa parcela integrou sua remuneração.

⁵ A classificação da Lei nº 8112/90 inclui as indenizações. Não foi feliz o legislador. As indenizações, como o próprio nome informa, têm caráter indenizatório e não representam eletivamente uma remuneração. Adicionais e gratificações, ao contrário, são típicas parcelas remuneratórias.

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor.”

No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais, são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias. É o caso da gratificação de encargos especiais, que, no Estado do Rio de Janeiro, é paga com o caráter de generalidade e nasceu realmente para elevar vencimentos.

No presente projeto de lei institui-se a Gratificação Especial de Eventos - GEV - a ser paga aos servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru que desempenharem tarefas essenciais a realização de eventos de interesse de órgão ou de entidade municipal.

Cumprе salientar que se atribui à referida parcela pecuniária em estudo a designação de “gratificação especial”, assim entendida como aquela **que se presta a recompensar servidores públicos efetivos pelo exercício de atribuições excepcionais**, eventuais e transitórias, que excedam, mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado. Conforme os ensinamentos do Mestre HELY LOPES MEIRELLES, é possível, então, concluir-se que as “gratificações especiais” podem ser instituídas por meio de lei formal e que têm natureza jurídica de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional.

Todavia, registra-se que essa possibilidade está circunscrita ao Poder **Discrecionário da Administração Pública**, não havendo norma de caráter geral obrigando a administração pública de tal remuneração, fora dos limites previstos em lei.

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

Também é pertinente registrar que essa “gratificação especial” não se confunde com as funções de confiança ou com os cargos em comissão (incisos II e V do art. 37 da Constituição), tendo em vista não se vincular ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento. Pelo contrário, vincula-se ao exercício de uma atividade **operacional essencial** (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional), não se tratando de vantagem inerente ao cargo ou à função, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor.

Essa instituição de gratificação especial deve ser formalizada por meio de lei formal (*stricto sensu*), conforme está previsto na legislação apresentada, pois, tendo em vista a natureza jurídica de “remuneração pecuniária”, as gratificações especiais submetem-se ao ditames do artigo 37, X, da Constituição. Vejamos:

Constituição Federal de 1988

Art. 37 (...) 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; (grifou-se)

A gratificação especial apresentada, têm caráter *pro labore faciendo*, ou seja, somente podem ser percebidas enquanto o servidor público está efetivamente realizando a atividade descrita na norma instituidora da parcela remuneratória, qual seja, os critérios previstos nos parágrafos do artigo 1º, qual seja:

§ 2º A gratificação será devida conforme os seguintes critérios: I - cumprimento da **carga horária mínima por dia de evento**; II - **realização de atividades fora da sua jornada normal de trabalho**,

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

em feriados, finais de semana, seja em horários noturnos ou diurnos, ou a critério da administração quando tratar-se de situações excepcionais.

Portanto, deixando de realizar a referida atividade, não possui o agente público o direito de receber a vantagem. Cabe salientar que a presente lei que institui a “gratificação especial” estabelecer as condições os critérios para a concessão da vantagem, tais como: categoria de servidores beneficiários:

servidores públicos da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru que desempenharem tarefas essenciais a realização de eventos de interesse de órgão ou de entidade municipal

Valores:

Coordenador R\$ 80,00 Executor R\$ 60,00

Hipóteses, requisitos:

Para recebimento da gratificação de que trata o art. 1º, o servidor deve assinar Termo de Compromisso elaborado pela coordenação do evento, o qual conterá todas as informações e regras necessárias ao bom desempenho das atividades, tais como dados do servidor, dados do evento ou situação excepcional, horário de trabalho, atividade exercida, substituição caso necessário, dentre outras informações necessárias

No caso da proposição em análise, verifica-se que os requisitos supracitados mostram devidamente preenchidos.

Nesse sentido a norma objeto de parecer estrutura-se no arcabouço legal acima citado, devendo a mesma evoluir das comissões para o plenário onde será submetida a apreciação pelo colegiado dos Vereadores.



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei e na emenda, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal), e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 14 de junho de 2019.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral