PARECER JURÍDICO Nº 43/2023

PROJETO DE LEI Nº 39/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 39/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO NO ÂMBITO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, PARA ATENDER À EXIGÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a Propositura esclarece que a Lei de Licitações está passando por uma fase de transição entre a aplicação da Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/21.

3. Assim, informa, que as atividades que serão desenvolvidas e introduzidas na rotina dos agentes públicos não fazem parte do escopo de suas obrigações, sendo, portanto, pertinente a criação de gratificações para os designados às funções.

4. Ademais, aduz que a criação das gratificações é uma maneira de investir em agentes públicos visto a responsabilidade colocada sobre cada um, de acordo com as funções que serão designadas para tal.

5. Por fim, explica, que segundo a Comissão de Implantação da Lei nº 14.133/21, o caminho das gratificações é a forma mais justa e aplicável à realidade do Município de Porto Feliz, pois a criação de cargos específicos para o desenvolvimento dessas funções e atividades causaria um inchaço na estrutura da máquina pública e uma impossibilidade de rotatividade de servidores que podem, de acordo com o desenvolvimento da sua carreira, colaborar para a prestação desses serviços.

6. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

7. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

8. Por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

9. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

10. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

11. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

[1] DE CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

12. Pois bem, o presente Projeto de Lei nº 39/2023, de autoria do Chefe do Executivo, *"DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO NO ÂMBITO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, PARA ATENDER À EXIGÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

13. Como é sabido, cabe ao Município estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, o provimento de cargos, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, dentre outros.

14. Na mesma linha é o entendimento de Diógenes Gasparini[2]:

> *"A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais.* ***Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação.****" (g.n.)*

15. Ainda sobre o tema, segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles[3]:

[2] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.
[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 30ª ed., SP, Malheiros, 2005, p. 412/413.

> ***"A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa que dispõe (CF, art. 30, I).*** *Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, os preceitos das leis de caráter nacional e Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais."*
>
> E continua o Mestre:
>
> *"Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e IV), nenhuma interferência pode ter o Estado-Membro nesse campo da privativa competência local.* ***Só o Município poderá estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e possibilidades de seu orçamento."*** *(g.n.)*

16. Nessa esteira, resta límpido o direito de autorregulação e autoadministração do Município como Ente Federativo, conforme disposições insertas nos artigos 18, "*caput*" e 30, inciso I, ambos da Constituição Federal.

17. No tocante a iniciativa, a competência para dispor sobre a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme disposto no art. 40, incisos I, e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
>
> *I – Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
> *II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"*

18. Na mesma linha, reza o art. 24, § 2º, item 1 e 4 da Constituição do Estado de São Paulo:

> *"Artigo 24*
> *(...)*
> *§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*
> *1 – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
> *(...)*
> *4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria."*

19. Supracitados artigos reproduzem, em linhas gerais, o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, vejamos:

> *"Art. 61*
> *(...)*
> *§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
> *(...)*
> *II – disponham sobre:*
> *a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
> *(...)*
> *c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"*

20. Ratificando tal competência, assim dispõe o art. 58, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

> *"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *IX – prover e extinguir cargos, empregos ou funções públicas, na forma da lei, e expedir os demais atos à*

> *situação funcional dos servidores, salvo os de competência da Câmara."*

21. Por sua vez, a respeito da espécie normativa apresentada, a matéria atende aos ditames do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, o qual estabelece a reserva legal na hipótese abordada.

22. Nesse sentido, ***"as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço"*** (art. 128 da CE/89).

23. Em torno do tema, o Supremo Tribunal Federal prestigia a prevalência da reserva legal na remuneração dos servidores públicos:

> "**Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei.** É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados". (STF, ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, 16-12-2004, DJ 01-02-2005). *(g.n.)*
>
> "Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções nºs 26, de 22/12/94; 15, de 23/10/97, e 16, de 30/10/97, todas do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, havendo a primeira criado a gratificação de representação, correspondente a 40% do valor global atribuído a diversos cargos, estendendo-a, inclusive, aos inativos que se aposentaram em cargos de igual denominação ou equivalente. 2. Alegação de ofensa a funções privativas dos Poderes Legislativo e Executivo. 3. Medida cautelar deferida e suspensa, com eficácia ex nunc, a eficácia das Resoluções impugnadas. 4. Procedência da alegação de ofensa a funções privativas

> dos Poderes Legislativo e Executivo, eis que **há necessidade de lei em sentido formal para a criação de vantagens pecuniárias a servidores** do Poder Judiciário. 5. A Lei Magna não assegura aos Tribunais fixar, sem lei, vencimentos ou vantagens a seus membros ou servidores. 6. Jurisprudência do STF no sentido de que 'não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob o fundamento da isonomia' (Súmula 339 e ADINs n.º 1776, 1777 e 1782). 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (STF, ADI 1.732-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, 17-04-2002, v.u., DJ 07-06- 2002, p. 81). *(g.n.)*

24. Verifica-se, portanto, estar adequada a espécie legislativa, a competência do Município, bem como a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

25. Noutra banda, o Projeto em análise vem acompanhado da Previsão de Impacto sobre a Receita Corrente Liquida, o Demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro, bem como da Declaração do Chefe do Poder Executivo, de que as despesas geradas com a criação de gratificações para atender à exigência da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, tem adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. Vejamos noticiado dispositivo:

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

27. Ademais, não podemos olvidar do artigo 169, *caput* e § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal:

> *"Art. 169.* ***A despesa com pessoal*** *ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e* ***dos Municípios*** *não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*
>
> *§ 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) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)*
>
> *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." (g.n.)*

28. Não obstante o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, fundamental a apreciação da Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o

competente Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

29. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nesse ponto específico, por se tratar de matéria de natureza contábil.

30. Por fim, denotamos, que o art. 2º da presente Propositura indica a porcentagem, bem como a referência prevista no Anexo VI, da Lei Complementar nº 248, de 18 de abril de 2023, a que fará jus o servidor ao desempenhar as funções ali mencionadas, da mesma forma que ocorre no art. 3º.

31. Todavia, a tabela de referências e valores constante no referido Anexo VI, da Lei Complementar nº 248, de 18 de abril de 2023, é dividida em graus do "A" ao "H". Nessa toada, não fora mencionado em qual grau respectiva gratificação será atribuída, fato este que merece reparo por parte do Poder Executivo, seja através da retirada do Projeto em questão ou pela apresentação de um Substitutivo ao mesmo, a fim de que seja realizada a devida retificação.

III – CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, **desde que observados os itens 30 e 31 deste Parecer**, o Projeto de Lei nº 39/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

33. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, o que não vincula, por si só, a manifestação das Comissões Permanentes e a convicção dos membros desta Edilidade, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não, assegurada a soberania do Plenário.

34. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 39/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, c/c os artigos 40, incisos I e II, 58, inciso IX, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, incisos III e IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 07 de julho de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[4] Este Parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.