ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO nº 28/2023

Parecer jurídico ao projeto de lei nº 19/2023, que "revoga a Lei municipal nº 1.076, datada de 15 de setembro de 1992, e dá outras providências".

CONSULTA:

Após receber um avulso do projeto de lei em epígrafe, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Pedralva emite o seu parecer a esta proposição, apresentada pelo Prefeito Municipal, que propõe a revogação da Lei municipal nº 1.076, a qual "regulamenta o art. 83 da Lei nº 925/1992 – Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Pedralva".

PARECER:

O presente projeto de lei está redigido em linguagem parlamentar e obedece às regras da técnica legislativa.

Em uma primeira análise formal, constata-se que o projeto possui um erro em sua ementa e no artigo 1º, relativamente ao ano de promulgação da lei a ser revogada, que é 1997, e não 1992, como neles se contém. A lei objeto de revogação, portanto, é a de número 1.076/97, promulgada em 15 de setembro de 1997.

Quanto ao mérito, o projeto revoga integralmente a referida lei, cujo objeto era a regulamentação das gratificações previstas no artigo 83 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município (Lei 925/1992), sendo elas relacionadas às seguintes situações funcionais:

- Pelo exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento;
- Como estímulo à produção individual;
- Pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
- Pelo exercício de cargo em comissão; e
- Outras situações previstas em lei.

A Lei 1.076/97, no intuito de viabilizar a concessão de tais gratificações, impôs-lhes uma regulamentação, dispondo:

a) Sobre o valor das gratificações, fixando para a primeira o percentual de 100% sobre o vencimento base do servidor, e para as demais de 50%, exceto a última, que ficou sem definição;

b) Que a gratificação seria estabelecida de acordo com o grau de responsabilidade das atribuições da função ou serviço; e

c) Que caberia ao Chefe do Executivo, através de ato, designar os servidores beneficiários das gratificações e fixar-lhes o percentual.

Em sua mensagem de encaminhamento, o Senhor Prefeito justifica esta proposição dizendo que ela visa atender a uma Recomendação do Ministério Público, expedida em 12/04/2023, cuja cópia foi anexada ao projeto.

Em breve análise desta recomendação, vê-se que a argumentação do Promotor de Justiça baseia-se na tese de que as parcelas de remuneração dos servidores públicos (tais como as gratificações) devem ser obrigatoriamente fixadas por lei em sentido formal, considerando inconstitucional a lei municipal em referência pelo fato de ela não fixar os percentuais exatos das gratificações e nem prever critérios objetivos para a sua definição (fixando apenas os percentuais máximos), deixando ao arbítrio do prefeito definir esses valores de forma discricionária e meramente administrativa.

Pondera o Promotor que o pagamento de gratificações da forma como previsto nesta lei pode contribuir para práticas de apadrinhamento político.

Considera também que é incompatível o recebimento de gratificações por servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, devido à natureza desses cargos, e que a apuração feita pelo Ministério Público já comprovou esse tipo de prática na Prefeitura de Pedralva, bem como o pagamento de outras gratificações da Lei 1.076/97 a outros servidores do Município.

A recomendação também consigna que, segundo informação prestada pelo Município, a Prefeitura já suspendeu o pagamento dessas gratificações, porém a lei que as autoriza ainda continua em vigor, de forma que poderá acarretar futuramente a realização de novos pagamentos indevidos aos servidores.

Ao final desse documento, o MP recomendou ao Prefeito que encaminhasse projeto de lei à Câmara para revogação total da Lei 1.076/97 ou para sua adequação, com indicação de critérios objetivos para concessão das gratificações. Recomendou também que o Executivo se abstenha de apresentar novos projetos que criem gratificações para o funcionalismo público sem prever os critérios ensejadores de forma objetiva, específica e proporcional, ou que deixem tal fixação para ato posterior do Poder Executivo.

Quanto à juridicidade do projeto, devo ressaltar, em primeiro lugar, que as recomendações do Ministério Público não são de cumprimento obrigatório e não têm efeito de decisão judicial. São “apenas” documentos opinativos, manifestando a sugestão de determinados atos à autoridade destinatária, com base no entendimento de ilegalidade ou inconstitucionalidade do MP em relação a determinado ato que esteja sendo praticado ou determinada norma que esteja em vigor.

Contudo, implicitamente, a recomendação subentende a consequência de que, em caso de não atendimento de seus apontamentos, o Ministério Público poderá interpor ação judicial contra o ato ou a norma questionada, e eventualmente poderá propor outros tipos de ações para responsabilização do gestor, em casos de ilegalidade patente.

No presente caso, o Executivo não manifestou o seu entendimento ou de sua Procuradoria Jurídica acerca da tese de inconstitucionalidade contida na recomendação, limitando-se a acatá-la, supostamente por deferência ao MP ou para não se submeter ao risco de sofrer ações judiciais.

De toda forma, no entendimento desta Assessoria Jurídica, os apontamentos do Ministério Público são realmente pertinentes e procedentes, visto que, de fato, a redação da Lei 1.076/97, embora indique os percentuais máximos que podem ser atribuídos às gratificações nela tratadas, é omissa na indicação de critérios que discriminem o nível exato da gratificação atribuível a cada servidor, conferindo ao Chefe do Executivo uma discricionariedade que não é compatível com os princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia.

As gratificações assim instituídas contrariam o princípio da reserva absoluta de lei, que deve reger a instituição de vantagens pecuniárias para os servidores públicos.

Em particular, a percepção de gratificação pelo exercício de cargo em comissão, sem a discriminação das hipóteses em que seja cabível, é imprópria, visto que todo cargo público já possui a sua própria remuneração fixada em lei, e a gratificação somente se justifica como contrapartida pelo exercício de uma atribuição diferenciada ou em condições especiais, como por exemplo o serviço prestado em situação anormal de segurança, salubridade ou onerosidade ou de retribuição em face de especial encargo pessoal.

É possível que o autor da lei tenha pensado, à época, em aplicar essa gratificação para servidores efetivos nomeados para o exercício de cargo em comissão, como forma de estabelecer uma contrapartida razoável em caso de similaridade entre os vencimentos do cargo efetivo e do cargo comissionado. Porém, tal circunstância não ficou consignada na norma, o que permitiu, conforme informação citada pelo Promotor de Justiça, que o Executivo tenha se arvorado a conceder tal gratificação até para ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, sem nenhuma motivação específica e legalmente prevista.

Possivelmente a mesma motivação tenha dado ensejo à criação da gratificação pelo exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento. Porém, também neste caso a lei não a limitou aos servidores efetivos, e em ambos os casos não regulamentou qual seria o percentual cabível para cada cargo ou função.

A gratificação pelo exercício em determinadas zonas e locais, ainda que faça sentido para algumas situações concretas, não poderia ser prevista de forma tão indeterminada, e só poderia ser concedida mediante a indicação expressa, pela lei e não por ato individual do prefeito, de quais são as situações (zonas e locais) que motivariam a sua percepção, e qual o valor da gratificação em cada um desses casos.

Por fim, a gratificação como estímulo pela produção individual mostra-se complemente subjetiva e discricionária, posto que, não havendo nenhum critério previsto em lei, permitiu que os prefeitos a concedessem indiscriminadamente a quaisquer servidores, podendo atribuí-la mediante simples julgamento pessoal de merecimento ou até mesmo em função de afinidade político-partidária, o que é absolutamente descabido face aos princípios da isonomia, legalidade e moralidade.

Dessa forma, **concluo que a revogação proposta neste projeto é não apenas possível, como também é necessária a fim de extirpar da legislação municipal uma norma flagrantemente inconstitucional**. Ressalvo apenas a necessidade de retificação do número da lei revogada (ano), na ementa e no artigo 1º do projeto.

Adicionalmente, cabe-me ainda apresentar algumas considerações acerca dos aspectos do processo legislativo relativos à tramitação e deliberação deste projeto, nos termos do Regimento Interno da Câmara, a saber:

a) O projeto não contém solicitação para tramitação em regime de urgência, portanto deverá tramitar segundo as regras do procedimento legislativo ordinário constantes do Regimento Interno da Câmara;

b) O prazo para manifestação das comissões competentes, mediante a emissão de seus pareceres, é de 15 dias a contar da distribuição da proposição, isso nos termos do art. 147 do regimento interno;

c) A proposição está sujeita à deliberação em dois turnos de discussão e votação, nos termos do art. 269 do regimento interno da Câmara;

d) O quórum de aprovação do projeto é o de maioria simples, por não haver previsão de quórum especial para a matéria objeto deste projeto, seja na LOM ou no Regimento Interno da Câmara.

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 03 de maio de 2023.

ADAILTON GOMES SILVA:86971760697

Assinado de forma digital por ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2023.05.03 21:38:32 -03'00'

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183
Assessor Jurídico Legislativo