PARECER JURÍDICO Nº 103/2023

PROJETO DE LEI Nº 75/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 75/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO NO ÂMBITO DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PORTO FELIZ – SAAE – 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 se faz necessária pois visa atender, no âmbito da Autarquia, norma federal voltada para realização de procedimentos licitatórios – compras/contratações de obras e serviços, bem como àqueles por meio de dispensa, quando a norma assim o permitir.

3. Ademais, informa, que as ações vinculadas advindas dos procedimentos, ora em comento, não fazem parte das atribuições regulares de ordem laboral dos servidores, tratando-se de tarefas caracterizadas como sendo encargo cuja consecução deve ser remunerada por meio de gratificação, fundamentando-se no artigo 149, inciso II, alínea "a", do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Porto Feliz – Lei Complementar nº 135/2012.

4. Esclarece, por fim, que tal medida administrativa visa, ainda, propiciar economia, praticidade e maior rendimento funcional, na medida que vincula seu exercício às atribuições e responsabilidades atinentes a designação.

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

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6. 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.

7. 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).

8. 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].

9. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

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

10. 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;"*

11. Pois bem, o presente Projeto de Lei nº 75/2023, de autoria do Chefe do Executivo, *"DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO NO ÂMBITO DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PORTO FELIZ – SAAE – PARA ATENDER À EXIGÊNCIA DA LEI*

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

FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

12. 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.

13. 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.)*

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

> ***"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."*

[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.

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.)*

15. 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.

16. 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;"*

17. 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."

18. 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;"

19. 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."

20. 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.

21. 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).

22. 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.)*

23. 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.

24. Noutra banda, o Projeto em análise vem acompanhado do Demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro, bem como da Declaração do Superintendente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Sr. Gustavo Interlick Mancio de Camarago, de que as despesas geradas tem adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

25. 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.*
> *(...)"*

26. 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.)*

27. Nesse ponto, noto a presença do Parecer Técnico Contábil exarado pelo Sr. Cláudio Domingues Vieira, concluindo que a presente Propositura atende ao artigo 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal podendo, portanto, ser levada à votação em Plenário sem quaisquer ressalvas de ordem orçamentária/financeira.

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

III – CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, o Projeto de Lei nº 75/2023 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.

30. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

31. 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 75/2023 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, 12 de dezembro de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[4] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.