



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7228/2018

Projeto de Lei nº: 14/2018

Autor: Poder Executivo

Assunto: “Institui e autoriza pagamento de gratificação a servidores municipais lotados na Secretaria Municipal de Saúde, nomeados para prestar serviços profissionais de Coordenação de Serviços de Saúde, conforme especifica e dá outras providências.”

Instituição e autorização de pagamento de gratificação.
Regularidade de Iniciativa. Necessidade de aferição de regularidade com a LRF. Legalidade condicionada.

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal encaminha à Câmara mensagem capeando projeto de lei nº 14/2018, que visa instituir e autorizar o pagamento de gratificação a servidores municipais lotados na Secretaria Municipal de Saúde, nomeados para prestar serviços profissionais de Coordenação de Serviços de Saúde.

Na exposição de motivos, aduz que os serviços de saúde têm se tornado cada vez mais complexos, exigindo da administração pública aprimoramento na organização e contratação de mais funcionários para atendimento da demanda.

Justifica assim a necessidade do projeto para que possa existir a coordenação em cada área de atuação, com a consequente otimização dos serviços e entrega de um atendimento mais digno ao cidadão.

II – Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Da Iniciativa

Cumpra-se destacar, que um dos pontos primordiais para a regularidade formal do projeto de lei é aquele que concerne à sua iniciativa legislativa.

Dentro dos parâmetros do referido projeto de lei, que visa instituir e autorizar o pagamento de gratificação a servidores municipais lotados na Secretaria Municipal de Saúde, nomeados para prestar serviços profissionais de Coordenação de Serviços de Saúde, compete ao prefeito deflagrar o processo legislativo.

Nestes termos, são os ditames da Lei Orgânica do Município de Piedade:

Artigo 38 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

Artigo 60 - Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

Restando o presente requisito plenamente preenchido conforme com as disposições normativas exigidas para o caso em tela.

Da Justificativa

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade, os projetos de lei apresentados a esta casa, deverão preencher alguns requisitos formais para sua validade, dentre estes, a justificativa com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta.

Art.137 – A Câmara exerce sua função legislativa por meio de(...).

Parágrafo único. São requisitos dos Projetos:

a) ementa de seu conteúdo;

b) enunciação exclusivamente da vontade legislativa;

c) divisão em artigos numerados, claros e concisos;

d) assinatura do autor;

e) justificativa, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta;

f) observância, no que couber, ao disposto no artigo 125 deste Regimento.

O projeto de lei ora analisado, cumpre o requisito formal em tela, já a análise



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

quanto ao aspecto material da justificativa apresentada fica adstrita ao exame das autoridades competentes.

Da Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A respeito da instituição e pagamento de gratificações aos servidores municipais lotados na Secretaria Municipal de Saúde, trazida pelo Projeto de Lei nº 14/2018, faz-se mister destacar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) na edição dos atos do Poder Público, mormente com relação àqueles que possam onerar os cofres públicos, a respeito do que se destaca o artigo 21 da citada lei:

Art. 21. (LRF) É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

.....
Art. 37. (CF) 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:

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

.....
Art. 169. (CF) A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 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.

Em complementação as disposições do artigo 21, destacam-se os artigos 16 e 17 da LRF, que detalham os requisitos a serem obedecidos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

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

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição..

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Analisando a documentação encartada aos autos do processo, no que concerne ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nota-se que há algumas inconsistências nos documentos. No caso da declaração do ordenador de despesa, que o aumento tem adequação orçamentária e financeira, falta menção expressa de adequação do presente gasto com a Lei Orçamentaria Anual, a qual é exigência expressa do art. 16, II, da LRF.

Por seu turno, enfatiza-se a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira, citando Harada (2002, p. 68), que diz: [...] a exigência de declaração formal, atestando a compatibilização da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador de despesa a um programa de acompanhamento rigoroso da expansão de gastos públicos, podendo vir a ser responsabilizado, inclusive, criminalmente se for constatada a falsidade ideológica daquela declaração formal.

Não obstante, além da falha anteriormente relatada, não foi providenciada a juntada ao projeto de lei das cópias dos respectivos trechos dos instrumentos orçamentários do Município.

No entanto, em razão de entendermos que a análise aprofundada do tema extrapola a esfera de competência desta Procuradoria Legislativa, recomendamos a análise aprofundada do presente requisito legal por parte da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa Legislativa, a fim de que seu conteúdo possa ser técnica e materialmente analisado, dentro dos requisitos orçamentários e fiscais que a lei estabelece.

Da instituição e autorização de pagamento da gratificação

De início, convém salientar, que é possível à Administração Pública instituir gratificações para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam. Todavia, registra-se que essa possibilidade está circunscrita ao Poder Discricionário da Administração Pública, não havendo norma de caráter geral obrigando a instituição de tal remuneração.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “gratificações de serviço”:

(...) são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações – de serviços ou pessoais – não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção(...). Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalho normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco a vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviços fora da sede (diárias). Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem . Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria (...).(grifou-se)

Desta forma, pode-se concluir que as “gratificações de serviço” podem ser instituídas por meio de lei formal e que tem a natureza jurídica de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional, destinando-se, a recompensar servidores público efetivos pelo exercício de atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, que excedam as suas atribuições ordinárias e não as comprometam.

Cumprе explicitar que essa “gratificação de serviço” não se confunde com os cargos em comissão (inciso II do art. 37 da Constituição), Pois 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, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço. Assim sendo, a gratificação de função ou serviço é



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

paga como forma de remunerar o servidor efetivo que é nomeado para exercer função de direção, chefia ou assessoramento e tem a finalidade a remuneração do exercício de funções não inerentes à estrutura do cargo de origem deste agente.

Não bastasse, no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Piedade (Lei 3112/1999) há previsão expressa da possibilidade de instituição da referida gratificação aos servidores municipais.

Art. 42. Além do vencimento poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:
II – gratificações

Art. 52. Além dos vencimentos e vantagens previstas nesta lei, serão deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

VI – gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, e

Art. 67. Ao servidor, ocupante de cargo efetivo, que investido na função de direção, chefia ou assessoramento, é devida gratificação do seu exercício, estabelecida nas leis de organização do quadro de pessoal de cada Poder e entidade.

Diante disto, conclui-se caber ao veículo legislativo “lei” (em sentido formal) eventualmente e sob a opção do Poder Discricionário da Administração, instituir e disciplinar o pagamento de gratificações especiais a servidores públicos efetivos

Assim, o presente caso ajusta-se à situação de outorga de “gratificação de serviço”. Ademais, é devida a concessão do benefício aos membros componentes nomeados para Coordenação de Serviços de Saúde, dado não só porque a atividade prestada por tais servidores vai além daquelas inerentes a seu cargo original como é inegável a grande responsabilidade que decorre do exercício das atividades de Coordenação.

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem às Comissões de Mérito da casa legislativa, bem como a análise da compatibilidade dos valores pagos a título de gratificação, uma vez que são os legítimos representantes do povo.

III – Conclusão



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Diante do exposto, em relação aos requisitos da iniciativa, bem como da justificativa entendemos não haver nenhum vício, portanto, estes requisitos estão em conformidade com a ordem jurídica vigente.

Já no que concerne aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o referido projeto de lei, em especial os dados apresentados as fls. 06/08 e os apontamentos feitos no tópico específico, devem, para uma análise mais aprofundada, serem submetidos à Comissão de Finanças e Orçamento da respectiva Casa.

Portanto, após devidamente avaliado o apontamento feito, sendo materialmente aprovados o requisitos orçamentário-financeiros pela Comissão de Finanças e Orçamento, esta Procuradoria Legislativa nada terá a se opor com relação à legalidade e constitucionalidade do referido Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 24 de julho de 2018.

Anderson Lui Prieto
Procurador Legislativo