



06  
Mr

**ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL**

PARECER JURÍDICO Nº: 100/2019

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 48/2019 –  
concede gratificação  
extraordinária aos servidores que  
indica.

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de projeto apresentado pelo Chefe do Executivo visando a concessão de gratificações extraordinárias a servidores da Prefeitura como reconhecimento pela “(...) *capacidade de enfrentar dificuldades, superá-las e continuar avançando (...)*”, como relatou em sua exposição de motivos, de onde destaca-se o seguinte trecho:

*“Entre os servidores do Município encontramos também alguns excepcionais. São aqueles que se esforçaram mais, se dedicaram mais, mostraram denodo, prontidão e disposição. Fizeram trabalho extra à noite e sem finais de semana sem reclamar e sem esperar compensação financeira. Sem esmorecer, participaram de comissões que exigem trabalhos pouco confortáveis, como sindicâncias e processos disciplinares.*

*Para estes estamos propondo uma gratificação adicional, como reconhecimento pela sua valiosíssima contribuição para a melhoria da Administração Municipal”.*

Considerando o exposto no ofício de encaminhamento, é apenas o que se tem a relatar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

No que se refere à competência legiferante/iniciativa do processo legislativo, este acha-se amparado pelo 74, inciso II, alínea “b” da Lei

AP



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

07  
JH

Orgânica do Município, por abranger matéria de interesse eminentemente local e competência específica.

### LEI ORGÂNICA

*Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:*

*(...)*

#### *II - do Prefeito:*

*b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;*

Conforme se vê, o objeto do presente projeto de lei é possível e se encontra dentro da competência da esfera municipal do Poder Executivo para tratar do assunto.

## 2.2 – DOS DISPOSITIVOS PROPOSTOS

Segundo preleciona o magistrado paulista e renomado administrativista, Hely Lopes Meireles<sup>1</sup>, “os servidores públicos são estipendiados por meio de vencimento ou de remuneração. Além dessa retribuição estipendiária podem, ainda, receber outras parcelas em dinheiro, constituídas pelas vantagens pecuniárias a que fizeram jus, na conformidade das leis que as estabelecem”. Dentre os possíveis benefícios destacam-se as gratificações.

Remunerar o servidor com gratificações é ato administrativo comum em qualquer esfera de governo, constituídas de diversas maneiras. Porém, a mais comum é a gratificação por exercício de função prevista no art. 37, inciso V, da Constituição Federal. Mas outras também se repetem nos diversos compêndios normativos estatutários, como por exemplo, a gratificação natalina, o salário-família, a de risco de vida ou da saúde e a de encargo por cursos ministrados.

No projeto em análise pretende-se constituir uma gratificações extraordinárias, sendo: **a)** a todo e qualquer servidor, indistintamente, nos termos do art. 1º, e; **b)** aos que tenham desempenhado funções significantes nos últimos 12 (doze) meses, conforme elenca o art. 2º.

<sup>1</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Vencimentos e Vantagens dos Servidores Públicos*.

126



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

08  
MP

É certo que as gratificações por desempenho têm por escopo incentivar o aprimoramento das atividades dos servidores públicos, sendo concedidas de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional realizadas no âmbito de cada órgão ou ente público, motivando o servidor a intensificar seu trabalho e, por conseguinte, auferir o maior ganho remuneratório possível, previsto em lei.

Neste sentido, brilhantemente destacou o r. Ministro Carlos Britto, no julgamento do RE nº 476.279, ao elevar o instituto jurídico da gratificação à plena satisfação da eficiência da Administração Pública, senão vejamos: *"trata-se de gratificação que densifica o princípio da eficiência administrativa. Não pode haver administração eficiente sem servidores profissionalizados, estimulados, bem remunerados"*.

Arquétipo deste instrumento de eficácia a gratificação de docência prevista no art. 11 da Lei Orgânica Municipal:

*Art. 11 Fica assegurado ao professor e ao Regente de Ensino, enquanto no exercício de regência ou na orientação de aprendizagem, a percepção de gratificação de pelo menos dez por cento de seus vencimentos, a título de incentivo à docência, no Sistema Municipal de Educação.*

Neste dispositivo a gratificação é perene enquanto o servidor da educação está no exercício das citadas funções. Assim, buscará se encontrar vinculado sempre que possível a estas, pois melhorará sua remuneração.

Diferentemente da supra citada gratificação, a pretendida neste projeto visa gratificar o servidor de modo *ex tunc*, ou seja, por algo que foi realizado no passado e sem a expectativa de que poderia auferir renda, situação que altera o processo natural da motivação. Todavia, pode-se ultimar que a gratificação nos moldes pretendidos também ensejará no corpo de servidores da Prefeitura boas expectativas de, no futuro, novamente assim proceder o seu superior, gestor público, bonificando-o pelas boas ações. Neste sentido, pede-se licença para sugerir que o mais apropriado seria estabelecer a concessão da gratificação meritória aqui evidenciada com efeito *ex nunc*, de modo que se amplie a eficiência administrativa peculiar a esta espécie remuneratória, caso assim possa ser embasado na legislação orçamentária de regência e nos limites constitucionais e legais de gasto com pessoal.

Na linha do processo de concessão das gratificações ora analisadas, também chama a atenção a propositura para a forma como foi estabelecida nos incisos I a VII do *caput* e nos parágrafos 1º a 5º, ambos do art. 2º.

MP



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

09  
CM

A indicação do servidor a ser agraciado, pelo seu superior, nos termos da propositura, gera certa imperfeição se considerado for o dever de agir *vinculado* e *objetivo* do agente estatal em primazia ao *discrecionário* e *subjetivo*. Ora, por mais controlado que um agente público possa ser sempre estará presente o caráter subjetivo inerente à atividade humana, razão pela qual recomenda-se evitar a ideia de indicação de pessoas a algo, privilegiando os mecanismos impessoais de aferição dos requisitos concessivos à gratificação, sempre que o servidor, não necessariamente o indicado por um outro, simplesmente os comprove. Seria esta a forma de pensar do publicista e pós doutor em Direito do Estado, Phillip Gil França<sup>2</sup>:

*Fato que, obviamente, jamais será alcançado em sua plenitude, em razão do inevitável caráter subjetivo – por mais controlado que um agente público possa ser – sempre presente em qualquer atividade humana. Entretanto, não se pode esquecer que, conforme dicção do caput do art. 37 da CF/1988, cabe à Administração atuar, dentre outros, conforme os valores que o princípio da impessoalidade representa.*

*Assim considerado, faz-se imperioso exarar uma conclusão parcial acerca dos traços objetivos e subjetivos da Administração Pública, qual seja: é necessário considerar, avaliar e syndicar as falhas da Administração Pública, objetivando delimitar o caráter subjetivo remanescente do exercício administrativo estatal, com destaque na formação do respectivo mérito administrativo – sem ignorar ou afastar por completo a sua existência. Desse modo, as Funções do Estado devem empenhar o máximo de seus esforços para promoção da superação de falhas advindas da subjetivação desproporcional da atuação administrativa do Estado – na condição de ilegalidades – e a concretização permanente de elementos que viabilizem o desenvolvimento sinérgico da nação.*

Também preocupa o fato da concessão ser, em caso de negativa, irrecurável. No atual Estado Democrático de Direito impera a efetivação do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da razoabilidade e do duplo grau de jurisdição.

<sup>2</sup> Traços objetivos e subjetivos da boa Administração Pública – Phillip Gil França (PR) Pós-doutor (CAPES\_PNPD), Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC/RS, com pesquisas em Doutorado Sanduiche - CAPES na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Membro do Instituto dos Advogados do Paraná. Professor da Escola da Magistratura do Paraná. Professor da Especialização em Direito Administrativo do IDP - Brasília. In <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas>

NGP



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

10  
JPA

Limitando apenas ao princípio do duplo grau, por ter sido mais efusivamente relegado pela propositura, é oportuno para o trabalho legislativo esclarecer o que se abstêm da doutrina especializada sobre importante princípio. Sendo assim, da renomada processualista Djanira Maria Radamés de Sá extrai-se:<sup>3</sup>

*"[...] o duplo grau de jurisdição consiste na possibilidade de reexame, de reapreciação da sentença definitiva proferida em determinada causa, por outro órgão de jurisdição que não o prolator da decisão, normalmente de hierarquia superior".*

Assim, para a referida doutrinadora, a revisão deve, necessariamente, ser feita por órgão diferente daquele que prolatou a decisão contestada. Ocorre que, nos dizeres do §5º do art. 2º da proposta não há que se falar em recurso em caso de denegação da decisão de quem indica e de quem avalia a concessão de gratificação.

Outro fator a se checar é o impacto financeiro-orçamentário aplicado às despesas decorrentes da propositura, pensamento que se enquadra na previsão do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00).

*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,*

<sup>3</sup> SÁ, Djanira Maria Radamés de. *Duplo grau de jurisdição: Conteúdo e Alcance Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999. 132p.

JPA



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

11  
UNA

*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.**

*Destaque nosso.*

Ademais, é salutar a verificação dos limites de gasto com pessoal, consoante art. 20, III, inciso *a*, da supra citada lei de natureza fiscal.

Em sinergia com o disposto na legislação financeira federal abstraí-se da Lei Orgânica Municipal, em seu art. 112, que a “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração” deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

*Art. 112. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em Emenda federal.*

*Parágrafo Único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pela administração municipal só poderão ser feitos:*

***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.***

*Destaque nosso.*

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 48/2019, salvo com relação às recomendações e apontamentos feito no corpo deste

SGP



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG**

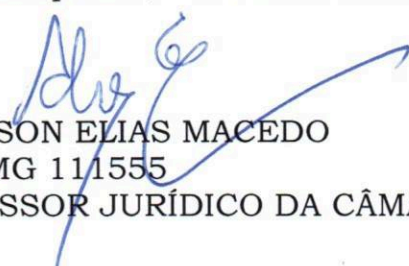
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)

12  
MP

arrazoado. Nada mais a verificar, remeto o parecer para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

É o parecer.

Bom Despacho, 7 de outubro de 2019.

  
ALYSSON ELIAS MACEDO  
OABMG 111555  
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL