

**PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0300/11**

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Sr. Prefeito, que institui a Gratificação por Desempenho de Atividade Cultural e Desportiva, a ser concedida aos servidores municipais integrantes da carreira que especifica; dispõe sobre a concessão da Gratificação por Desempenho de Atividade Social, instituída pela Lei nº 15.159, de 14 de maio de 2010, e da Gratificação de Atividade, instituída pela Lei nº 15.364, de 25 de março de 2011, aos servidores dos órgãos da Administração indireta que especifica. O projeto pode prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

A proposta cuida de matéria atinente a servidor público municipal e seu regime jurídico, sendo de iniciativa privativa do Prefeito.

As normas gerais sobre processo legislativo estão dispostas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A propósito do tema, dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, organização administrativa, serviços públicos e sobre atribuições e regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios.

No mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município no art. 37, § 2, II: Art.37...

...

§2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

...

II- fixação ou aumento da remuneração dos servidores;

Ressaltamos que apesar do art. 2º, § 2º, da proposta relegar ao decreto a fixação das metas e resultados (aspecto compreensível e defensável, já que dependem de análise/decisão que cabe ao Executivo), bem como os títulos a serem considerados e os critérios para apuração do valor individual da gratificação criada pelo PL (aspecto que pode ser mais questionável já que os títulos e critérios seriam pontos mais objetivos), o dispositivo tem seu alcance atenuado pelo art. 1º, parágrafo único, que dispõe que "o desempenho individual e o desempenho institucional serão aferidos nos termos da legislação específica que rege a avaliação de desempenho."

Ademais, em abono à possibilidade de o decreto fixar os critérios da gratificação, também há decisão do Superior Tribunal de Justiça, que respalda o estabelecimento de critérios via decreto quando a lei assim prevê:

"... O art. 34, § 1º, da Lei Estadual nº 4.794/88 outorgou ao Poder Executivo fixar os critérios para a concessão da gratificação de produção nos limites fixados.

A lei, assim, incorporou no quadro normativo a forma para definir a verba. Nesse momento a lei se completou. E, como lei, definiu a relação jurídica debatida nestes autos. Em consequência, no futuro, o critério poderá ser modificado. O quantum, entretanto, precisa ser respeitado no mínimo (ED em Rec. em MS 8.456, julg. 10/02/99)

Quanto à extensão da gratificação aos servidores inativos, nos termos do art. 7º, § 3º do projeto, apesar da mensagem referir-se à sua concessão "exclusivamente para aqueles que efetivamente se encontrem no exercício das atribuições inerentes aos respectivos cargos", eis que trata-se de gratificação focada no desempenho/produzitividade, há suporte na doutrina, conforme segmento abaixo, para sua concessão aos aposentados:

“No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias. E o caso da gratificação de encargos especiais, que, no Estado do Rio de Janeiro, é paga com o caráter de generalidade e nasceu realmente para elevar vencimentos. A respeito dessa gratificação, decidiu o TJ-RJ que tal vantagem, ‘dada a sua feição genérica e indefinida, e a destinação vinculada à reposição de perdas inflacionárias, constitui verdadeiro reajuste salarial e, como tal, deve aproveitar a todos os servidores do ente público em referência, tanto os ativos quanto os aposentados’. Idêntica posição adotou o STF no que tange à gratificação de incentivo, de caráter genérico e impessoal, criada por lei do Estado de Pernambuco. Em outras palavras, cuida-se de vantagens pecuniárias que têm o título de gratificação, mas, na verdade, retratam parcelas incluídas no próprio vencimento do cargo (CARVALHO FILHO, José dos Santos, in Manual de Direito Administrativo, Ed. Lumen Juris, p. 801) Julgados do Supremo Tribunal Federal e a edição da Súmula Vinculante nº 20 também corroboram a possibilidade de extensão da gratificação aos inativos:

Ag.Reg. no Rec. Extr. 401.720-2/MG:

“Tem razão o agravante ao afirmar que os precedentes citados na decisão monocrática não cuidaram, especificamente, sobre a extensão da Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT aos servidores aposentados. Entretanto, há de se aplicar, no caso, a tese firmada pelo STF segundo a qual ofende o art. 40, § 8º da Constituição, a não extensão aos servidores aposentados de gratificação de caráter geral: ...”

Ag.Reg. no Rec. Extr. 597.371/DF

SÚMULA VINCULANTE Nº 20

A GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA - GDAT, INSTITUÍDA PELA LEI Nº 10.404/2002, DEVE SER DEFERIDA AOS INATIVOS NOS VALORES CORRESPONDENTES A 37,5 (TRINTA E SETE VÍRGULA CINCO) PONTOS NO PERÍODO DE FEVEREIRO A MAIO DE 2002 E, NOS TERMOS DO ARTIGO 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 10.404/2002, NO PERÍODO DE JUNHO DE 2002 ATÉ A CONCLUSÃO DOS EFEITOS DO ÚLTIMO CICLO DE AVALIAÇÃO A QUE SE REFERE O ARTIGO 1º DA MEDIDA PROVISÓRIA NO 198/2004, A PARTIR DA QUAL PASSA A SER DE 60 (SESSENTA) PONTOS.

Ainda, é de se ressaltar a extensão das gratificações prevista no art. 12 do projeto (a criada por este PL e aquelas já criadas pelas Leis nº 15.159/10 e 15.364/11) aos servidores do IPREM e do Serviço Funerário. O dispositivo prevê claramente que a extensão será devida aos servidores que titularizam cargos e ocupam funções correspondentes aos da Administração Direta, previstos nas referidas leis e analisando o requisito para a concessão das citadas gratificações, constatamos que é possível existir na estrutura tanto do IPREM quanto do Serviço Funerário servidores que preencham tais requisitos, conforme detalhamento abaixo:

(i) a gratificação instituída por este PL se dá em favor dos integrantes da carreira de “Especialista em Informações Técnicas, Culturais e Desportivas”, cujos cargos podem ser preenchidos por pessoas com nível superior em arquivologia e biblioteconomia, entre outros, nos termos da Lei nº 14.591/07 (reorganiza o quadro de nível superior da Prefeitura), cursos estes compatíveis com funções que podem ser desempenhadas no IPREM e no Serv. Funerário, ante o tipo de serviço prestado pelas referidas entidades;

(ii) a gratificação por desempenho de atividade social, instituída pela Lei nº 15.159/10, se dá em favor dos integrantes da carreira de “Especialista em Assistência e Desenvolvimento Social”, cujos cargos podem ser preenchidos por pessoas com nível superior em serviço social, psicologia ou pedagogia;

(iii) a gratificação de atividade, instituída pela Lei nº 15.364/11, se dá em favor dos integrantes das carreiras dos níveis básico e médio.

Por outro lado, considerando o caráter de despesa obrigatória de caráter continuado de que se revestirá a gratificação se convertida em lei, a propositura deve obedecer aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais, segundo a justificativa, já se encontram atendidos, conforme dados constantes de fls. 10/32.

Observa-se, contudo, que as planilhas constantes de fls. 16/19, 21 e 23/24, referentes aos impactos resultantes da concessão das gratificações que especifica aos servidores do IPREM e Serviço Funerário apresentem um cálculo a partir de maio de 2011 e nos termos do art. 12, § 2 do projeto a Gratificação por Desempenho de Atividade Social e a Gratificação de Atividade serão devidas a partir de janeiro de 2011.

Ressalta-se, também, que não constou manifestação no sentido de que as novas despesas não trarão implicações quanto ao limite com despesa de pessoal estabelecido no artigo 20 pela Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE, sem prejuízo da análise da D. Comissão de Finanças e Orçamento quanto ao conteúdo das informações prestadas, bem como sobre a eventual necessidade de sua complementação, dependendo a aprovação da proposta do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/06/11

Arselino Tatto (PT)

Adilson Amadeu (PTB)

Abou Anni (PV)

Aurélio Miguel (PR)

Dalton Silvano

Salomão (PSDB)

José Américo (PT)

Milton Leite (DEM)

Adolfo Quintas (PSDB)