

CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 29/2024

Antes do projeto.
19/03/2024

SÚMULA: Cria gratificação de natureza especial para ocupantes do cargo de motorista que exerçam suas funções na Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.

1 - PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o projeto de Lei nº 29/2024, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, cujo objeto é autorizar o Poder Executivo a criar gratificação de natureza especial para ocupantes do cargo de motorista que exerçam suas funções na Secretaria Municipal de Educação.

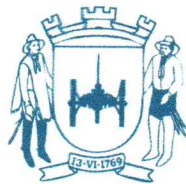
2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto se trata de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

Neste sentido, a Doutrina nos ensina que “Apesar de o parecer facultativo integrar o ato, com o acatamento do mesmo como um de seus fundamentos, o parecer não perde sua autonomia de ato meramente opinativo. Este é o caso para o qual o Gestor não tinha obrigação de ouvir seu corpo técnico, mas decidiu fazê-lo para subsidiar sua decisão. O parecer será obrigatório quando a oitiva do parecerista é parte necessária da instrução do processo. É determinada pela lei como condição de eficácia processual e sua transgressão corresponderá à violação ao princípio do devido processo legal. Mais ainda sim, segundo Di Pietro, a autoridade competente não ficará adstrita ao parecer, que mantém intacta sua natureza opinativa. Contudo, prossegue a autora, para decidir de forma diversa, deverá fundamentar sua decisão.” (https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=127).

3 - DO ANTEPROJETO



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

De acordo com o artigo primeiro do Projeto, a autorização a criação e concessão da Gratificação pelo Exercício de Atividade de Natureza Especial, a ser atribuída ao servidor de provimento efetivo, ocupante do cargo de Motorista, possuidor de curso de Formação de Condutor de Veículo de Transporte Escolar, enquanto lotado na Secretaria Municipal de Educação, sem prejuízo da percepção das demais vantagens previstas na legislação municipal.

O valor da referida gratificação é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e será mensal, podendo ser reajustada por ato próprio da Chefe do Executivo Municipal, mediante disponibilidade financeira e orçamentária, bem como integrará o cálculo para efeitos de concessão de férias e 13º (décimo terceiro) salário.

Anexou-se a estimativa de impacto orçamentário financeiro.

A título de justificativa, o Poder Executivo Municipal demonstra que:

“O cargo de motorista de transporte escolar exige algumas particularidades inerentes ao cargo, exerce suas funções em horário diferenciado, deve estar à disposição bem antes dos horários de entrada ou saída das escolas, percorrendo longos trechos da estrada e muitas vezes também enfrentando as intempéries do tempo.

É sabido que os motoristas do transporte escolar exercem um papel importante junto à sociedade no desempenho de suas atividades com a enorme responsabilidade de transportar alunos menores de idade, bem como também transportam crianças público-alvo da Educação Especial.

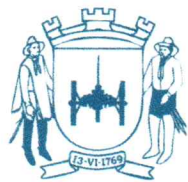
Atendem também as demais atividades didático-pedagógicas, como eventos escolares fora das unidades escolares, entre outras.

Além disso, considera-se que o município deve qualificar, ainda mais, o serviço que presta aos alunos do transporte escolar, motivando os motoristas na prática profissional e permanência no cargo, visto diversas solicitações de transferência para outros setores devido a complexidade do cargo e dos horários diferenciados. .”

Sobre o tema, a Doutrina nos ensina que:

“Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando a clássica obra de Hely Lopes Meirelles, afirma que, “para ele (Hely Lopes Meirelles, 1989:400), ‘vantagens pecuniárias são acréscimos de estípcndio do funcionário, concedidos a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de função especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais pessoais do servidor (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam)’”.

Por sua vez, o saudoso administrativista, ao definir o conceito específico de “gratificações”, afirma que as mesmas “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 concedidas como ajuda aos servidores que reúnem as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais)”. Nesse sentido, para se instituir uma determinada gratificação não é necessário que a mesma esteja condicionada à prestação de um serviço excepcional, diferenciado, pelo servidor, mas tão somente que o serviço comum da função por ele exercida seja desempenhado em condição anormal e mais rigorosa de trabalho. (<https://www.valladao.com.br/publicacoes/artigo/gratificacao-e-direito-adquirido/>)”



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

“As vantagens pecuniárias são acréscimos permanentes ou efêmeros ao vencimento dos servidores públicos, compreendendo adicionais e gratificações.

8. Enquanto o adicional significa recompensa ao tempo de serviço (*ex facto temporis*) ou retribuição pelo desempenho de atribuições especiais ou condições inerentes ao cargo (*ex facto officii*), a gratificação constitui recompensa pelo desempenho de serviços comuns em condições anormais ou adversas (condições diferenciadas do desempenho da atividade – *propter laborem*) ou retribuição em face de condições pessoais ou situações onerosas do servidor (*propter personam*) [Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2001, 26ª ed., p. 449; Diógenes Gasparini. *Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., p. 233; Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 3ª ed., p. 760].

É assaz relevante destacar que “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”, razão pela qual “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” (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2001, 26ª ed., pp. 457-458). (https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais/ADINI-54996-09_22-07-10.htm)

Sobre o tema, nossa Lei Orgânica diz que;

Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

XI - criação, alteração e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação da respectiva remuneração;

(...)

Art. 51 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que versem sobre;

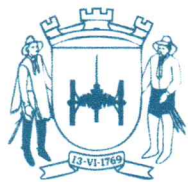
Inc. II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração.

Art. 69 - Ao Prefeito compete:

(...)

II - exercer a direção superior da administração pública municipal;

A Lei eleitoral veda a concessão de gratificações ou aumentos aos servidores públicos somente nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o Pleito, que este ano será na data de 06 de outubro de 2024, não abrangendo, ainda, a matéria em questão, conforme já manifestous-e o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná em tema semelhante, senão vejamos:



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

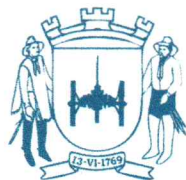
Os questionamentos sob análise podem ser respondidos com fulcro nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Eleitoral. O art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97 contém a relação de condutas de agentes públicos “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.” As condutas vedadas pelo referido dispositivo visam salvaguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais a fim de impedir que haja favorecimento de algum candidato. Quanto aos questionamentos apresentados pelo consulente, tem-se que, a partir do previsto no inc. V4 do art. 73, o reconhecimento de vantagem já estipulada em lei não se configura numa “readaptação de vantagens” que possa interferir na igualdade entre candidatos. E dentre as cinco situações excetuadas, estão a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança. Já a vedação contida no inc. VIII do mesmo artigo diz respeito à revisão que tem caráter geral - e não específica, direcionada a uma carreira. A característica é a da generalidade, além de a revisão vedada ser aquela concedida em percentuais acima dos índices oficiais de recomposição salarial. Logo, se a revisão não excede a recomposição, não é vedada pela Lei Eleitoral. **O prazo desta proibição, a teor do art. 7º5, é de 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos, impedindo que a majoração salarial dos servidores públicos seja utilizada pelos governantes como arma de premiação ou de vingança.** E tal vedação se restringe à circunscrição do pleito eleitoral que está sendo realizado. No que tange a ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, conforme pontuado pela unidade instrutiva, o parágrafo único do art. 216 da LC 101/00 permite a interpretação tanto no sentido nominal como percentual. Em se tratando da primeira hipótese, qualquer aumento de despesa com pessoal, em valor global, seria alcançado pela vedação da norma, de modo que o reconhecimento de gratificação que implique em pagamento a maior para o servidor, no período dos 180 dias que antecedem o final do mandato da autoridade autorizadora, estaria vedado pela LRF. Já no que toca ao sentido percentual, estaria vedada pelo referido parágrafo único a menção feita pelos artigos 19 e 20 da LRF quanto ao aumento do percentual da despesa com pessoal. Logo, a concessão de gratificação - que consequentemente gera aumento da despesa, é possível se houver uma diminuição de outra despesa de pessoal, de modo que não se modifique o percentual. Veja-se que o entendimento deste Tribunal de Contas já se firmou no sentido de que os atos que resultem aumento da despesa com pessoal somente podem ser editados se não causarem acréscimo do percentual da despesa com pessoal, desde a gestão se encerre no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho, conforme se verifica do “Ano de encerramento de mandato no município - Guia de Recomendações Básicas - 2012” (p. 20): (<https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Parecer-9-19.pdf>)

4 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art. 19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto em caso de empate (art. 130, § 2º, III da R.I.).





CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

5 – CONCLUSÃO

Isto posto, o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, emitido em oito páginas, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 19 de março de 2024.

Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 411/2024
Data: 19/03/2024 - Horário: 14:50
Administrativo