



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0006, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO POR ATINGIMENTO DE DESEMPENHO E META PARA OCUPANTES DO CARGO PÚBLICO DE ATENDENTE DE CRECHE.



I - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Cuida a espécie de Projeto de Lei Complementar, de autoria do Prefeito Municipal, que dispõe sobre concessão de gratificação por atingimento de desempenho e meta para ocupantes do cargo público de Atendente de Creche.

II - A JUSTIFICATIVA

Consta da exposição de motivos do secretário da pasta, corroborada pela justificativa encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

A presente proposta de regulamentação da gratificação por meritocracia para as atendentes de creche é fundamentada na natureza e na importância da responsabilidade do serviço público prestado por esses profissionais.

Tal medida visa reconhecer e incentivar o desempenho excepcional das atendentes, além de promover a melhoria contínua na qualidade do atendimento oferecido às crianças e suas famílias.

Em síntese, o presente projeto de lei justifica-se a referida concessão visando:

- a) dirimir as dificuldades de atrair e reter talentos ligados à educação;*
- b) valorizar dos profissionais da educação que mantiveram vínculo empregatício com a rede municipal de ensino;*
- c) reconhecer os profissionais da educação que atingiram a pontuação mínima para a gratificação;*
- d) valorizar os profissionais da educação que cumpriram com seus deveres e responsabilidades.*

Um dos pilares deste projeto visa a valorização do trabalho, o cargo de atendente de creche desempenha um papel fundamental na formação e no desenvolvimento das crianças na nossa rede de ensino municipal, sendo responsáveis por garantir seu bem-estar, segurança e educação em uma fase crucial de suas vidas. Reconhecer seu trabalho por meio de uma gratificação por meritocracia é essencial para valorizar sua dedicação e comprometimento com essa missão.

A vinculação da gratificação ao cumprimento de metas e critérios objetivos incentiva os atendentes a investirem em sua formação e desenvolvimento profissional, participando de cursos, capacitações e aprimorando suas habilidades pedagógicas. Isso contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado, refletindo positivamente no desenvolvimento das crianças.



Ao estabelecer critérios claros e objetivos para a concessão da gratificação, promove-se uma cultura de excelência e responsabilidade no ambiente de trabalho. Os atendentes serão estimulados a atuar de forma proativa na busca pela qualidade, seja através do cuidado individualizado com as crianças, da promoção de atividades educativas ou da interação efetiva com as famílias.

A adoção de um sistema de meritocracia na concessão de gratificações permite uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, direcionando-os para os profissionais que demonstram um desempenho superior em suas funções. Isso contribui para a valorização do mérito e para a motivação dos profissionais, sem comprometer os princípios de equidade e transparência na administração pública.

Em suma, a regulamentação da gratificação por meritocracia para as atendentes de creche é uma medida justa e necessária para reconhecer o trabalho desses profissionais, estimular sua qualificação e promover a excelência na prestação do serviço público de educação infantil. Sua implementação contribuirá significativamente para o desenvolvimento integral das crianças e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Portanto, não esgotando todos os argumentos, inegável que os servidores do cargo de atendentes de creche fazem jus a pretendida gratificação, desde que atingida a pontuação mínima, como gesto importante de valorização do trabalho profissional aos servidores que atuam na formação e no desenvolvimento das crianças na nossa rede de ensino municipal.

Por tais razões, requeiro o encaminhamento da proposição à Casa de Leis, a fim de que os vereadores a aprovem com unanimidade. Para tanto, solicitamos que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, que a proposta seja submetida ao regime de urgência de apreciação e votação, bem como a convocação de sessão extraordinária, em virtude da relevância da implementação da gratificação meritória aos servidores do cargo público de atendente de creche da Secretaria Municipal de Educação.

Respeitosamente,

Gilberto Mariotto Peres

Secretário Municipal de Educação

III - ASPECTOS JURÍDICOS

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Conforme se extrai, em breve síntese, o projeto de lei visa criar gratificação com base em atingimento de metas e com critérios objetivos, estabelecendo pré-requisitos a serem apurados durante cada período avaliatório, como: I - Frequência (mínimo de 95% do tempo de efetivo exercício disponível; não possuir falta injustificada; máximo de duas faltas justificadas, ...); II - Penalidades (não ter sofrido qualquer penalidade através de ato administrativo devidamente formalizado).



Conjuntamente a esses critérios, também se estabelece um regime de pontuação para qualificação do recebimento, tais como: Acolhimento das crianças e famílias; Postura profissional e ética; Relacionamento interpessoal e parceria; Organização positiva do ambiente de cuidado infantil; Compromisso com a higiene e segurança das crianças; Proatividade na criação de projetos ou atividades educativas; Organização positiva dos registros e documentos escolares; Participação em formação contínua e desenvolvimento profissional; Capacitação com escolaridade de nível superior em Pedagogia.

Essa vantagem pecuniária se enquadra como um tipo de gratificação especial pessoal, relacionada com o servidor, concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica.

A respeito de gratificações faz-se necessário traçar as diferenças de suas variadas espécies, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

*“... os servidores públicos, quando não remunerados por subsídio, podem ser estipendiados por meio de vencimento. Além dessa retribuição estipendiária podem, ainda, receber outras parcelas em dinheiro, constituídas pelas vantagens pecuniárias (...), que são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidos a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e **gratificações pessoais**).”* (Cf. ‘Direito Administrativo Brasileiro’, Malheiros, São Paulo, 28.^a edição, 2003, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, p. 458)

...

...O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relaciona-se com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente. Ambos, porém, podem ser suprimidos para o futuro.

[...]



Gratificações: 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 reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais).** As gratificações - de serviço 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.

...

O que convém fixar é que as vantagens por tempo de serviço integram-se automaticamente no padrão de vencimento, desde que consumado o tempo estabelecido em lei, ao passo que as vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para sua percepção, não se incorporam ao vencimento, a não ser quando essa integração for determinada por lei. E a razão dessa diferença de tratamento está em que as primeiras (por tempo de serviço) são vantagens pelo trabalho já feito (*pro labore facto*), ao passo que as outras (condicionais ou modais) são vantagens pelo trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*), ou, por outras palavras, são adicionais de função (*ex facto officii*), ou são gratificações de serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, são gratificações em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). Daí por que quando cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou a situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens, sejam elas adicionais de função, gratificações de serviço ou gratificações em razão das condições pessoais do servidor' (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Malheiros, 22ª ed., São Paulo, 1990, págs. 410/411).

Oportuno salientar que “as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública” (Diógenes Gasparini. *Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., p. 233).

Assim dispõe quanto a matéria em análise o Estatuto dos Servidores Municipais do Município de Botucatu (Lei Complementar nº 911/2011):



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Art. 57. Remuneração, para os efeitos deste Estatuto é a retribuição pecuniária paga ao servidor municipal, ativo ou inativo e compreende:

a) vencimento b) adicionais; c) gratificação; e d) proventos.

...

Art. 63. As gratificações são vantagens pecuniárias concedidas, em caráter precário, pelos serviços comuns da função exercida em condições anormais, ou concedidas como auxílio ao servidor com encargos pessoais especificados na Lei e compreendem:

I - locomoção;

II - diferença de caixa.

Parágrafo Único. As gratificações não se incorporam a remuneração para qualquer efeito.

Embora o estatuto faça menção expressa das gratificações, trata-se de rol exemplificativo, importando mesmo a essência de seu conceito e a discricionariedade de quem tem a legitimidade para instituir.

Importante salientar que o poder de iniciativa para a criação e reestruturação funcional de cargos e órgãos da Administração Direta encontra-se no âmbito de discricionariedade do detentor do Poder, cabendo a este o exame da conveniência e oportunidade para a tomada de decisão, desde que respeitados os ditames legais e constitucionais.

No caso em apreço, foi anexado o impacto financeiro e orçamentário, para estar em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), conforme se afere de seu artigo 21, ao tratar do controle das despesas com pessoal:

“Art. 21. 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.

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.

Constituição Federal: Art. 169 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - INICIATIVA E QUORUM

Quanto à iniciativa, o Projeto de Lei Complementar não padece de vício, pois foi encaminhado à Câmara Municipal pelo chefe do Poder Executivo, o qual possui competência privativa, nos termos do artigo 32, VII e VIII da Lei Orgânica do Município e do artigo 168, VII e VIII do Regimento Interno desta Casa de Leis, uma vez que diz respeito aos servidores públicos municipais e a estrutura e atribuições de órgãos da administração direta.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo, ao reproduzir, por simetria, disposição constitucional (art. 61, §1º, II, CF/88), estabelece:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



“Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:

(...)

§ 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”



Analisando o conteúdo do projeto de lei em exame, eventuais emendas parlamentares que visem modificar, substituir, suprimir disposição contida nessa propositura de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que trata de gratificação pessoal especial, serão inconstitucionais *a priori*, salvo melhor juízo.

Esse entendimento se baseia no fato de o projeto a ser eventualmente emendado pelo Legislativo ser de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, fazendo-se necessária toda cautela para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular dessa iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituir o projeto inicial.

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta, cumprindo ao Legislativo apenas aprovar ou rejeitar a proposição.

Assim, em consonância com o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Comprovando a restrição quanto ao poder de emenda dos Vereadores nos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo, podemos citar o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2070170-12.2013.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA CAMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

COMARCA: SÃO PAULO

Artigo 5º, “caput”, e artigo 8º, “caput”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.586, de 02 de outubro de 2013, do município de Sorocaba, que “cria e amplia cargos, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.491, de 04 de março de 1994, que reorganiza a estrutura administrativa da Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais FUNSERV”.

O artigo 5º, decorrente de emenda parlamentar, estabelece que o cargo de Assessor Técnico, criado pelo art. 4º como sendo originariamente de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, continua sendo de provimento em comissão, mas, privativo de funcionário de carreira; ao passo que o artigo 8º, também de origem parlamentar, cria em favor dos servidores benefício de assistência à saúde inexistente no projeto original.

VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

....

No presente caso, como o projeto de lei original, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo, no art. 5º, criar um cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração (comissionado puro), não poderia o Vereador, por meio de emenda modificativa, simplesmente substituir a opção do Prefeito e limitar a ocupação desse cargo (de provimento em comissão) exclusivamente para servidores de carreira,





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



pois, dessa forma - interferindo nos atos de organização e planejamento da Administração o Poder Legislativo, na verdade, estaria criando de um cargo de natureza diversa (e não pretendido pelo Executivo), com evidente descaracterizando do projeto original. ...



Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos semelhantes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO ACRESCENTADO PELA CÂMARA AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL SEM OBSERVAR O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PREFEITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.

É inconstitucional a Emenda Parlamentar que acrescentou dispositivo no art. 2º, da Lei Municipal 3.592, de 17 de outubro de 2012, de Ubatuba, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Município de Ubatuba. Ingerência na competência privativa do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos. Ademais, restou desatendida também a pertinência temática. Violação dos arts. 5º, 24, §§ 2º a 5º, '4', 47, II e XI e 144 da Constituição do Estado. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente” (ADIN nº 0270085-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 31/07/2013).

Em assim agindo, o Legislativo usurparia a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “d” e “i” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, §2º, do RI).



VI - CONCLUSÃO

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

De outro lado, como dito acima, instruem o Projeto de Lei Complementar as devidas justificativas, além de demonstrativo de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Educação e à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 07 de março de 2025.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB-SP 253.716



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=T645ZT23535B7TJ6>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: T645-ZT23-535B-7TJ6

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - T645-ZT23-535B-7TJ6 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>