

PARECER JURÍDICO



REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0012, DE 16 DE ABRIL DE 2025, DE AUTORIA DOS MEMBROS DA MESA, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA REMUNERATÓRIA NA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU.

Cuida a espécie de Projeto de Lei Complementar de autoria dos Membros da Mesa, que dispõe sobre a política remuneratória na reorganização administrativa da Câmara Municipal de Botucatu, fixando vencimentos do quadro de servidores.

Consta da justificativa encaminhada pelos autores da matéria o seguinte:

“O presente Projeto de Lei Complementar dispõe sobre a política remuneratória na reorganização administrativa da Câmara Municipal de Botucatu, nos aspectos referentes à estrutura, ao quadro de pessoal, às carreiras e às remunerações.

Uma estrutura institucional atualizada e moderna possibilita a racionalização dos métodos de trabalho e o aprimoramento qualitativo dos serviços executados, evitando excesso de burocracia, agilidade e eficácia no cumprimento das obrigações legais e rotinas continuadas, evitando tramitações desnecessárias.

Inclui-se na reorganização o Plano de Carreiras, Cargos Vencimentos para os ocupantes de cargos efetivos do quadro funcional da Câmara Municipal, a fim de estabelecer mecanismos de gestão de pessoas e desenvolvimento profissional. Com o amparo de um processo de avaliação para a progressão nos cargos, possibilitando ao gestor administrar os recursos humanos de forma estimulante e competitiva, valorizando o conhecimento, a competência e a performance, entre outros critérios.

Outrossim, é importante destacar que o Projeto foi norteado em estudos realizados por uma renomada instituição contratada, considerando pesquisas de mercado em órgãos públicos de porte semelhante ao da Câmara Municipal de Botucatu, constatando a necessidade de uma readequação estrutural específica e atualizada para o Poder Legislativo, uma estrutura independente do Poder Executivo e remunerações justas e alinhadas com as responsabilidades e o desempenho do servidor público.

A valorização do servidor público proporciona o reconhecimento pelo trabalho realizado, incentivando o desempenho e a busca por melhores resultados em suas atividades, o que contribui para a continuidade dos serviços prestados à população com eficácia e eficiência.

Cabe salientar que um problema enfrentado pelo órgão é a evasão de profissionais, que foram capacitados pela instituição, em decorrência da busca de melhores oportunidades, causando um grande prejuízo na qualidade e nos resultados dos trabalhos executados, sendo fundamental ações que retenham talentos.

Um ambiente de trabalho mais positivo e motivador proporciona qualidade de vida, nitidamente influenciando na satisfação e no bem-estar das pessoas, reverberando na otimização do funcionalismo público.

Acompanha a propositura os documentos de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao impacto orçamentário-financeiro.

As despesas decorrentes da aplicação da presente lei complementar estão previstas nas leis orçamentárias, por serem de caráter continuado.

A iniciativa da presente proposição é de competência dos membros da Mesa Diretora, razão pela qual a submetemos aos demais vereadores para análise e apreciação.



Plenário “Ver. Laurindo Ezidoro Jaqueta”, 16 de abril de 2025.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL:

Ver. ANTONIO CARLOS VAZ DE ALMEIDA

Presidente

Ver. ERIKA CRISTINA LIAO TIAGO

1ª Secretária

Ver. LUIZ AURÉLIO PAGANI

2º Secretário

Conforme se extrai do artigo 19 da Lei Orgânica, é de competência da Mesa, por meio de resolução, a iniciativa para dispor sobre a estrutura administrativa e organizacional da Câmara Municipal, restando a lei somente a fixação da remuneração:

Art. 19 Compete à Mesa, dentre outras atribuições estabelecidas em Lei, nesta Lei Orgânica ou por Resolução da Câmara Municipal, ou delas implicitamente decorrentes: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 51/2016)

III - propor projeto de Resolução que disponha sobre a:

a) estrutura administrativa e organizacional da Câmara; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 51/2016)

b) polícia da Câmara;

c) REVOGADO (ELO Nº 51/2016)

d) fixação dos subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara Municipal, para a Legislatura subsequente, observadas as disposições da Constituição Federal. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 57/2024)

IV - Propor Projeto de Lei que disponha sobre:

...

b) fixar a remuneração dos servidores da Câmara e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais, para a Legislatura subsequente, observadas as disposições da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 57/2024)

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.

Embora a estrutura organizacional administrativa venha tratada por meio de projeto de resolução que tramita concomitantemente a este em análise, o projeto de lei trata de forma muito sucinta da estrutura administrativa, de maneira a elucidar seus setores, com as devidas coordenações, refletindo, ainda que indiretamente, na fixação dos vencimentos de cada área.

As referências de vencimentos dos servidores e seus valores estão fixados conforme a tabela constante do Anexo I, enquanto as retribuições pecuniárias das

funções em comissão e gratificações em função tem seus valores referenciais dispostos no Anexo II.

A propositura também trata das vantagens pecuniárias ao servidor efetivo designado para compor comissões permanentes ou temporárias de trabalhos especiais, comissões de contratação e equipes de apoio, bem como por desempenho de atividades de fiscalização de execução contratual.

Também se encontra disciplinado na norma a gratificação de serviço aos servidores ocupantes de cargos efetivos, especialmente por participação em sessão, desde que sejam convocados para exercerem atividades de apoio ao Plenário, destinada a recompensar ônus decorrente de trabalho fora do expediente e além da carga horária habitual, acarretando despesas extraordinárias e responsabilidade adicional.

Vem tratando também sobre o adicional de insalubridade aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou funções que desempenhem atividades com grau de exposição a agentes físicos, químicos e biológicos ou consideradas insalubres, de acordo com as normas regulamentadoras trabalhistas, incidindo percentual legal sobre a referência CM 01, nível I, grau “A” desta lei, os quais devem constar em laudo técnico confeccionado por profissional habilitado.

Assegura também aos servidores da Câmara Municipal, quantos aos vencimentos e retribuições pecuniárias, a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, nos termos do artigo 37, X, da Constituição Federal.

Ainda que melhor especificada por meio de resolução, dispõe da evolução funcional dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Botucatu, o qual se inicia após a aprovação do servidor no estágio probatório, por meio da progressão horizontal e vertical

Os valores dos níveis e graus da tabela de progressão funcional de cada referência dos cargos da Câmara Municipal estão previstos no Anexo III deste Projeto de Lei Complementar.

De modo a respeitar a isonomia aos servidores com mais tempo de exercício e não submetidos a outra evolução funcional (última ocorreu em 2012), os servidores ativos e estáveis em maio de 2025 terão direito a uma evolução horizontal especial de forma proporcional ao tempo de efetivo exercício, desde que atingidos os critérios estabelecidos em resolução, acrescentado um percentual de 0,75% por ano, vedando-se efeitos retroativos e qualquer direito adquirido.

Outro critério relacionado à remuneração é o enquadramento na nova tabela de vencimentos, o qual será apurado índice para garantir os benefícios de Planos de Carreiras, Cargos e Vencimentos, provenientes de legislações anteriores, sendo o novo vencimento enquadrado na tabela de progressão horizontal e vertical do Anexo III e, na hipótese de não se encontrar valores exatos, serão criadas as verbas de vantagens pessoais transitórias (VPT) para garantir a irredutibilidade de vencimentos.

Após aplicação dos percentuais de acréscimos provenientes da evolução horizontal especial ao novo vencimento, na hipótese de não se encontrar valores exatos na tabela de referência de progressão do Anexo III, o servidor será enquadrado no grau



imediatamente superior. Posteriormente ao enquadramento especial, as verbas de vantagens pessoais transitórias (VPT) serão extintas.



De modo a não ficar desamparado quanto a demora no trâmite do processo legislativo, bem como garantir a aplicação da revisão geral anual, não tratada pelo presente projeto, afinal diversos cargos não tiveram reajuste nos vencimentos, dispõe o artigo 26 que a fixação dos valores previstos nesta lei produzirá efeitos a partir de 1º de maio de 2025.

Por fim, traz a disposição que a eventual lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente da Lei Complementar nº 913/2011, a qual continuará sua vigência nos casos omissos ou até regulamentação integral por meio de Resolução, de maneira a não desamparar a estrutura administrativa atual, a contar com a sorte desta propositura.

Como se sabe, a criação de cargo efetivo e em comissão, assim como a função gratificada ou gratificação em função, encontram respaldo não só na Lei Orgânica do Município de Botucatu (artigo 70, inciso I), como também na Constituição Federal (artigo 37, inciso V):

“Art. 70, LOM - Para a organização da administração pública direta e indireta inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Executivo ou pela Câmara, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

I - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;”

“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:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

Como se sabe, a confiança é propriedade primordial do cargo em comissão e propriedade accidental da função de confiança, por mais que as aparências terminológicas possam nos enganar.

Cabe destacar que, de acordo com Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, p. 523-524), as gratificações são “*vantagens de ordem financeira, precária, atribuídas ao servidor público que presta serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade ou são concedidas em face de certos encargos pessoais. Essas gratificações não são liberalidade da Administração Pública, mas sim são atribuições dadas aos servidores por interesses recíprocos: primeiro da administração em ter os serviços extras do servidor e este em receber pelos serviços prestados. São vantagens pecuniárias transitórias que não se incorporam automaticamente no vencimento do servidor e nem estabelece direito subjetivo à sua percepção contínua, mas em razão somente das circunstâncias peculiares impostas pelos interesses mútuos*”.



Por sua vez, o TCE-MT estabelece que “é possível à Administração Pública instituir gratificações especiais para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam”.

Quanto à natureza das gratificações, observe-se a lição de Hely Lopes Meirelles:

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 (...). (Direito Administrativo Brasileiro, 18ª edição, Malheiros Editores, pág. 411)

Instituídas por lei em sentido estrito, as gratificações especiais não se confundem com cargos em comissão e com funções gratificadas, tendo em vista que dizem respeito ao exercício de atividade que supera as atribuições comuns do cargo, caracterizando-se como um serviço excepcional, eventual ou transitório, de natureza técnica, sujeito à contraprestação justa e acumulado às funções ordinárias do servidor público.

Importante salientar que o poder de iniciativa para a fixação da remuneração na 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.

Quanto à possibilidade de emendas ao projeto cabe atentar que por se tratar de iniciativa privativa da Mesa, não cabe ao Vereador essa possibilidade, sob pena de intromissão em assunto adstrito à competência da Mesa Diretora da Câmara Municipal, a caracterizar vício de iniciativa.

E nesse sentido é oportuno esclarecer na presente propositura, que eventual emenda violaria disposição expressa do Regimento Interno dessa Casa de Leis, mais especificamente o que trata da competência da Mesa, decorrendo do fato de que tal competência

não lhe foi conferida para deleite próprio, de modo discricionário, mas para a defesa dos interesses maiores da sociedade garantidos pelo sistema de freios e contrapesos que acompanha o Princípio da Divisão dos Poderes — ou das competências estatais (art. 2º, da CF/88).



Daí porque a prerrogativa para iniciar o processo legislativo nessas matérias, de regra, é reconhecida ao Órgão Administrativo do Ente Federado ou Poder. No caso em questão, trata-se de prerrogativa reconhecida pelo Regimento Interno dessa Casa de Leis à sua Mesa Diretora.

A propositura se contém em um âmbito jurídico-normativo exclusivo ao exercício típico das funções parlamentares, possuindo a medida natureza jurídica de cunho eminentemente administrativo, de competência outorgada a um colegiado parlamentar de direção, que é a Mesa Diretora. Desse modo, por suas consequências em face do princípio democrático da proporcionalidade na representação das bancadas, quis o Regimento Interno, conferir a prerrogativa para iniciar o processo legislativo nesses casos a um órgão colegiado, no caso, a Mesa Diretora. Sendo assim, torna-se patente a ocorrência de vício de iniciativa uma eventual emenda parlamentar, por faltar legitimidade jurídico-legal ao seu proponente em face da ordem jurídica vigente.

Cumpre informar que tal propositura veio acompanhada de relatório de impacto orçamentário e financeiro, bem como declaração do ordenador de despesa, estando 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).

O Projeto de Lei Complementar é de iniciativa privativa dos Membros da Mesa da Câmara Municipal, uma vez que versa sobre a alteração do quadro de pessoal do Poder Legislativo, conforme artigo 19, III, “a” e IV “b” da Lei Orgânica do Município.

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

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).

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quanto à iniciativa e demais formalidades do Projeto de Lei Complementar, verificando-se 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 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, 16 de abril 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=8W2S27P17YEX1D83>, 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: 8W2S-27P1-7YEX-1D83

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W2S-27P1-7YEX-1D83 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>