



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.



RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 034-E-2023, “ALTERA A LEI 3.597, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1994, QUE "INSTITUI A POLÍTICA DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE, FIXA AS SUAS DIRETRIZES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", CRIA GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ”, de autoria do Executivo Municipal, vem a esta comissão para emissão de parecer, nos termos do artigo 89, I, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno.

A presente proposta de lei encontra-se acompanhada de sua exposição de motivos, documentação pertinente, bem como parecer da Procuradoria do Legislativo.

FUNDAMENTAÇÃO

A matéria encontra-se inserida na competência Legislativa Municipal, sendo assunto de interesse local, nos termos do artigo 30, I, 39, “caput”, todos da Constituição Federal, bem como artigo 13, X da Lei Orgânica Municipal.

Em relação a iniciativa possui o proponente competência para deflagrar o processo legislativo, nos termos do art. 60, I da Lei Orgânica Municipal, considerando tratar-se de servidores públicos.

O presente projeto de Lei visa a criação do cargo CPE-142, com jornada de 10 horas semanais, bem como a redução do número de vagas para o cargo CPE-65, além da autorização para redução de sua jornada com vencimentos proporcionais.

A esta comissão cabe a análise da compatibilidade do projeto com a Constituição Federal, lei Orgânica Municipal e legislações pertinentes.

A Procuradoria do Legislativo pugnou pela ausência de constitucionalidade e legalidade. Contudo, em seu parecer, realizou análise de legalidade e mérito, sendo que a esta comissão cabe unicamente a análise da legalidade.



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.

O ente público pode reduzir jornada de trabalho, contanto que não seja de forma gratuita, ou seja, a redução deverá ser acompanhada da redução proporcional dos vencimentos, não ferindo, dessa forma, o princípio da irredutibilidade dos vencimentos do servidor, conforme precedentes do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: IRDR - MUNICÍPIO DE IPATINGA - REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO - ILEGALIDADE - DIREITO AO PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS SALARIAIS - AUSÊNCIA

1. Sendo a decisão liminar proferida na ADI nº. 2238-5 anterior ao Decreto nº. nº. 7.247/12, este jamais poderia ter determinado a redução da carga horária e dos vencimentos dos servidores com base no §2º do art. 23, cuja eficácia tinha sido suspensa em sede controle abstrato, pelo menos até que a questão seja definitivamente decidida pelo e. STF

2. Todavia, ainda que se reconheça a ilegalidade da redução dos vencimentos, fato é que também ocorreu a redução da jornada de trabalho de forma proporcional, não se podendo admitir que possa o servidor perceber os vencimentos correspondentes à jornada maior, sob pena de configurar enriquecimento sem causa (art. 884 do CC/02).

3. Tese jurídica: "É vedada a redução (proporcional) de jornada de trabalho e de vencimentos dos servidores comissionados do Município de Ipatinga, o que, todavia, não implica pagamento de supostas diferenças advindas do disposto no Decreto nº. 7.247/2012."

Vv EMENTA: IRDR. CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA DE REDUÇÃO DE HORÁRIO DE TRABALHO (E DA PROPORCIONAL DOS VENCIMENTOS), CONTIDA NO DECRETO MUNICIPAL Nº 7.247/2012, DE IPATINGA. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DAS HORAS NÃO TRABALHADAS A SERVIDORES ALCANÇADOS PELO DECRETO (ART. 169, PAR. 3º, I, DA CF).



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.

- A despeito da discussão sobre a validade do Decreto nº 7247/12, os servidores nele mencionados trabalharam 75% da jornada de trabalho do cargo comissionado. Deferir-lhes pagamento complementar por horas não trabalhadas (25%) configura enriquecimento ilícito, não lhes cabendo auferir rendimentos superiores aos que são exigíveis, proporcionalmente, pelas horas efetivamente trabalhadas.
- O Decreto tem fundamento constitucional explícito no art. 169, par. 3º, inciso I, da CF, com a redação da Emenda 19/98, que autoriza a redução de horário de trabalho - e, proporcionalmente, a de vencimentos - dos servidores públicos municipais que ocupam cargos em comissão e de recrutamento amplo.
- O Direito Administrativo moderno considera legal a conduta do Administrador que esteja em conformidade não apenas com a lei, mas, e ainda, com os princípios constitucionais. O pagamento de horas não trabalhadas fere, evidentemente, o princípio constitucional da moralidade, bem como o da supremacia do interesse público.
- O STF, ao julgar a questão do piso salarial federal dos professores admitiu a possibilidade do pagamento proporcional por jornada reduzida, inclusive no caso de Minas Gerais.
- **Assim, fixa-se a seguinte tese: "Não é vedada a redução (proporcional) de jornada de trabalho e de vencimentos dos servidores comissionados do Município de Ipatinga, o que torna indevido o pagamento de supostas diferenças advindas do disposto no Decreto n.º 7.247/2012." (TJMG - IRDR - Cv 1.0313.13.017124-9/003, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta , 1ª Seção Cível, julgamento em 19/09/2018, publicação da súmula em 26/10/2018)**



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE CLAUDIO - CONTRATO TEMPORÁRIO - EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - PORTARIA CONJUNTA SME/SMGPA Nº 103/2020 - PANDEMIA (COVID-19) - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PODER DISCRICIONÁRIO - IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS - LEI 14.020/2020 - REDUÇÃO PROPORCIONAL DA JORNADA DE TRABALHO E DE SALÁRIO - LEGALIDADE - MEDIDA EXCEPCIONAL - AUSENCIA DE COMPROVAÇÃO DO FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO ALEGADO.

- Em razão da pandemia resultante da propagação do coronavírus (COVID-19) houve regulação na esfera federal, estadual e municipal, com a adoção de infinidade de medidas para a contenção da propagação do vírus de rápida disseminação.

- Dentre as medidas de restrição de propagação do Covid-19, foram adotadas algumas medidas não presenciais, em vista disso, o Município de Cláudio editou Portaria Conjunta SME/SMGPA nº 103/2020.

- Os servidores públicos não tem direito adquirido à manutenção das condições vigentes quando de sua investidura, de modo que a Administração Pública pode, no exercício de seu poder discricionário, alterar o regime jurídico e a composição remuneratória, desde que respeitada a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

- A regra é de que o acesso ao serviço público se dê por meio de concurso público, embora excepcionalmente possa haver contratação por prazo determinado, para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público, observados os limites da lei estadual ou municipal, que ainda devem observar os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37).

- A redução de jornada e salarial se deu com base na Medida Provisória 936/2020, geradora da Lei 14.020/2020, que instituiu o Programa



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.



Emergencial de Manutenção do Emprego e criou mecanismos como redução proporcional da jornada de trabalho e de salário.

- O art. 373, I, do CPC/15, dispõe que o ônus da prova é distribuído de acordo com a natureza da alegação do fato que se pretende provar, cabendo ao autor comprovar a alegação quanto ao fato constitutivo do direito por ele afirmado, sob pena de improcedência do pedido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.22.231991-5/001, Relator(a): Des.(a) Magid Nauef Láuar (JD Convocado), 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/11/2022, publicação da súmula em 30/11/2022)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - ASSISTENTE SOCIAL - PRETENSÃO DA REDUÇÃO DE CARGA HORÁRIA SEMANAL DE TRABALHO POR FORÇA DA LEI FEDERAL 12.317/2010 - ADEQUAÇÃO SALARIAL - NOVA CARGA HORÁRIA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO .

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal há a primazia de lei federal sobre a lei estadual, no caso, quanto à carga horária da categoria profissional dos assistentes sociais.

Com efeito, deve ser aplicada aos ocupantes do cargo de assistente social a carga horária determinada na Lei Federal nº 8.662/93, com redação dada pela Lei federal nº 12.317/10, ou seja, 30 horas semanais.

Com a redução da jornada de trabalho deve-se fazer a redução proporcional do vencimento básico, pois não é razoável que o ente público permaneça pagando ao servidor um valor correspondente a uma carga horária superior àquela que esse efetivamente cumpre, sendo que entendimento contrário ensejaria o enriquecimento ilícito do servidor público. (TJMG - Apelação Cível 1.0035.11.013694-8/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto , 1ª



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



**PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.**

CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/10/2021, publicação da súmula em 04/11/2021)

E ainda, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2007957-86.2021.8.26.0000, onde a relatora, desembargadora Cristina Zucchi, assevera que "A instituição de vantagens pecuniárias, como se constata na hipótese dos autos com a redução da jornada de trabalho sem a proporcional redução salarial, reclama, portanto, causa eficiente (pautada pelos princípios constitucionais) e situações de interesse do serviço público, não podendo ser concedida, por certo, apenas no interesse dos servidores municipais".

Importante frisar que a proposta não determina a imediata redução da jornada com vencimentos proporcionais, mas faculta ao servidor o pedido de redução, cabendo à administração o acatamento ou não da solicitação.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2238, declarou inconstitucional qualquer interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/2000) que permita a redução de vencimentos de servidores públicos para a adequação de despesas com pessoal. O dispositivo declarado inconstitucional é o parágrafo 2º do artigo 23. O dispositivo faculta a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, caso sejam ultrapassados os limites definidos na lei para despesas com pessoal nas diversas esferas do poder público. Para a maioria dos ministros, a possibilidade de redução fere o princípio da irredutibilidade salarial.

No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 660.010, Tema 514, com repercussão geral reconhecida, o Relator, Ministro Dias Toffoli, assentou quanto à irredutibilidade de vencimentos: "A violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estímulos funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo decréscimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da jornada de trabalho sem a correspondente retribuição remuneratória" (DJe 19.2.2015).



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.



E ainda, a proposta em questão pretende criar o cargo de médico CPE-142 – Médico especialidades, denominação alterada com as emendas apresentadas, com jornada de 10 horas semanais, vencimentos proporcionais ao cargo CPE-65, bem como autorizar a redução de jornada deste cargo, com vencimentos proporcionais.

Conforme se verifica, há decisões do STF que vedam a redução de jornada e salário, o que implica na faculdade de redução da jornada, mas com a manutenção dos vencimentos, cabendo ao proponente manifestar sobre esse ponto.

Com relação à gratificação de desempenho, autorizada no artigo 3º, que na verdade deveria ser capitulado como 4º, é necessária prévia análise antes desta comissão exarar seu parecer.

Para elucidar melhor a questão, reputamos necessário colacionar trecho do parecer do Subprocurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo Nilo Spinola Salgado Filho, exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2140689-75.2014.8.26.0000, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Chavantes em desfavor do Presidente da Câmara Municipal de Chavantes, em São Paulo, que questionava lei municipal que instituíra a gratificação aos servidores:

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

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,



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO DE LEI Nº 034-E-2023.

2008, 13ª ed., p. 233; Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 3ª ed., p. 760].

*Se tradicional ensinança assinala que “o que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo do serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor” (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2001, 26ª ed., p. 452), agrega-se a partir de uma distinção mais aprofundada que “a gratificação é uma vantagem relacionada a circunstâncias subjetivas do servidor, enquanto o adicional se vincula a circunstâncias objetivas. (...) dois servidores que desempenhem um mesmo cargo farão jus a adicionais idênticos. Já as gratificações serão a eles concedidas em vista das características individuais de cada um. No entanto, é evidente que tais gratificações se sujeitam ao princípio da isonomia, de modo a que dois servidores que apresentem idênticas circunstâncias objetivas farão jus a benefícios iguais” (Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 3ª ed., p. 761).*

*Ou seja, os adicionais são compensatórios dos encargos decorrentes de funções especiais apartadas da atividade administrativa ordinária e as gratificações dos riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias. Com efeito, “se o adicional de função (ex facto officii) tem em mira a retribuição de uma função especial exercida em condições comuns, a gratificação de serviço (propter laborem) colima a retribuição do serviço comum prestado em condições especiais” (Wallace Paiva Martins Junior. *Remuneração dos agentes públicos*, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 85).*



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO DE LEI Nº 034-E-2023.

Ademais, oportuno admoestar 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).

Os adicionais são devidos em razão do tempo de serviço (adicionais de vencimento ou por tempo de serviço) ou do exercício de cargo (condições inerentes ao cargo) que exige conhecimentos especializados ou regime especial de trabalho (adicionais de função) como melhora de retribuição. O adicional de função (ex facto officii) repousa no trabalho que está sendo feito (pro labore faciendo), razão pela qual cessado seu motivo, elide-se o respectivo pagamento, e compreende as seguintes espécies: “de tempo integral (regime em que o servidor fica inteiramente à disposição da pessoa a que se liga e proibido de exercer qualquer outra atividade pública ou privada), de dedicação plena (regime em que o servidor desempenha suas atribuições exclusivamente à pessoa pública a que se vincula, sem estar impedido de desempenhar outras em entidade pública ou privada, diversas das que desempenha para a pessoa pública em regime de dedicação plena) e de nível universitário (desempenho de atribuições que exige um conhecimento especializado, só alcançado pelos detentores de títulos universitários)” (Diógenes Gasparini. Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., pp. 230-231).

Foram requeridas diligências para que o proponente elucidasse melhor a questão, tendo em vista que, da forma que consta, a gratificação não constitui um plus em razão de desempenho extraordinário de suas atividades, mas apenas uma espécie remuneratória travestida de gratificação.



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO DE LEI Nº 034-E-2023.

Em resposta à diligência, o proponente apresentou a emenda n.º 04.

Todavia, a alteração traz como critérios apenas o que já é obrigação do servidor, ou seja, eficiência, eficácia, assiduidade e produtividade, que constitui, na verdade, obrigação de todo servidor. A lei deve criar um sistema de estímulo aos agentes públicos, para que os servidores em questão consigam atingir metas e objetivos previamente definidos.

A gratificação de desempenho, frisa-se, deve atender ao interesse público, não ao mero interesse particular.

Em resposta à diligência, o proponente explanou critérios que serão considerados para que o profissional faça jus à gratificação de desempenho.

Contudo, o que foi explicitado no ofício de fl. 46, não exprime algo que pode ser considerado como extraordinário, ensejando o pagamento de adicional de produtividade. Conforme já explanado acima, o mero cumprimento das obrigações mínimas corriqueiras não podem vser consideradas como extraordinárias, constituindo em mera obrigação do servidor.

E ainda, tendo em vista o déficit na saúde pública, tem-se que, 30 consultas em 10 horas de serviço, considerando a alta demanda em nossa cidade, não atende aos primados constitucionais de saúde e dignidade da pessoa humana.

Assim, o projeto visa à extinção de cargos de médico com 20 horas semanais, e a conseqüente criação de cargos com 10 horas semanais. Contudo, o mesmo quantitativo a ser extinto será o quantitativo a ser criado, o que implicaria em descumprimento do dever constitucional de assistência à saúde.

Em reunião realizada nesta casa, com a participação de representantes dos médicos, da Procuradoria e da Secretaria de Fazenda, foram realizados apontamentos pertinentes quanto à redução de jornada, bem como adequação da gratificação por produtividade, como objetivo de manter a assistência à saúde dos munícipes, primado constitucional.

Desta feita, antes de exarar o parecer, essa comissão entende salutar que o proponente apresente esclarecimentos sobre o número de cargos de médico ocupados atualmente, bem como esclareça, de forma a atender ao direito fundamental da saúde, as metas de produtividade.



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO
DE LEI Nº 034-E-2023.



Por todo o exposto, o presente projeto deve ser novamente baixado em diligência, para que o proponente apresente as correções necessárias com relação à instituição de gratificação de desempenho, bem como esclareça os apontamentos acima.

CONCLUSÃO - DILIGÊNCIA

Ante todo o exposto, esta comissão entende que o presente projeto deve ser baixado em diligências, para que, de forma objetiva o proponente informe, no prazo de 10 dias, os seguintes apontamentos: apresente as correções apontadas na fundamentação.

1. Apresente metas claras para que o profissional faça jus à gratificação de desempenho, considerando que a gratificação destina-se à remunerar o trabalho extraordinário realizado, e não as meras obrigações cotidianas, bem como se o valor estipulado atenderá aos anseios da população e da categoria;
2. Esclareça qual o quantitativo de cargos médicos ocupados atualmente, bem como quais as especialidades de cada um;
3. Manifeste sobre os apontamentos quanto à redução de jornada e vencimentos, nos termos da fundamentação acima, tendo por base a jurisprudência do STF.

SALA DAS COMISSÕES, 27 DE JUNHO DE 2023.


VEREADOR PROFESSOR EUSTÁQUIO CÂNDIDO DA SILVA


VEREADOR PEDRO AMÉRICO DE ALMEIDA


VEREADOR JOÃO PAULO FERNANDES RESENDE