



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 541/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 021/2023

Parecer nº: 059/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. CRIA GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE PARA ENGENHEIROS E ARQUITETOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Casa Legislativa para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 021/2023, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui gratificação por produtividade para engenheiros e arquitetos do Poder Executivo, acrescido da Emenda Parlamentar Modificativa nº 037/2023, de autoria de diversos vereadores.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é imperioso esclarecer que esta Procuradoria se manifestou sobre o projeto de lei em exame, por meio do Parecer nº 039/2023, considerando constitucional a referida proposição.

Todavia, naquela ocasião, esta assessoria jurídica não se atentou à norma disposta no § Único do art. 3º, que delega ao chefe do Poder Executivo o arbítrio de regulamentar por ato infralegal (decreto) a pontuação que deverá ser concedida aos servidores pelas atividades desenvolvidas, para fins de cálculo da gratificação.

Eis o teor do mencionado dispositivo:

Art. 3º A gratificação de produtividade previsto no art. 1º será calculada por meio do produto obtido entre a multiplicação do valor da UFP e o total de pontos alcançados pelo servidor no desempenho de atividades, durante o mês.

Parágrafo único. As atividades e os respectivos pontos serão regulamentados por Decreto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Pelo princípio da autotutela, a Administração de frontando-se com equívocos na sua atividade pode revê-los para restaurar a situação de regularidade.

Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um *dever*, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.

Não precisa, portanto, a Administração ser provocada para o fim de rever seus atos. Pode fazê-lo de ofício. Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades. É necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Poder Público.

Logo, instada a se manifestar sobre o mencionado dispositivo, é dever desta Procuradoria alertar o administrador público, bem como o legislador, sobre a existência de vício de constitucionalidade.

Feita a ressalva, passo à análise do § Único do art. 3º do PL e da emenda.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Como cedição, nos termos do art. 37, X, da Constituição, **“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por LEI ESPECÍFICA, observada a iniciativa privativa em cada caso (...)”**.

A propósito da reserva de lei em matéria de remuneração de servidores públicos já se pronunciou o Pretório Excelso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. **Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. Cautelar deferida.**

(ADIn 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 16-12-04, DJ de 1º-2-05).

No mesmo sentido, as lições de Hely Lopes Meirelles¹:

“(...) os vencimentos – padrão e vantagens – só por lei específica (reserva legal específica) podem ser fixados ou alterados (art. 37, X), segundo as conveniências e possibilidades da Administração”.

O Parágrafo Único do art. 3º do Projeto de Lei nº 021/2023 ao permitir que a fixação de vantagens decorra não de lei, mas de ato administrativo do próprio Prefeito, delega uma função constitucional indelegável do Poder Legislativo (de legislar) ao chefe do Poder Executivo, violando o princípio da reserva legal que vincula essa matéria.

Ademais, o mencionado dispositivo vulnera os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade, eis que concede ampla

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 483.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

liberdade ao Prefeito Municipal para, mediante simples ato administrativo, fixar a gratificação de servidores municipais.

Tamanha liberdade de ação não é discricionariedade, mas arbítrio, eis que contraria o respeito aos valores imanentes à gestão pública, abrindo ensejo à favorecimentos que não se coadunam com a administração de recursos públicos.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), nos autos do Processo nº 07575/2021-4 (Acórdão 00016/2023-1 - Plenário), entendeu que lei do Município de Vila Velha/ES que delegava a escolha de critérios e a fixação de percentual sobre vencimentos de servidores – para fins de cálculo do valor de gratificações – a ato infralegal dos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, viola o art. 37, X, da Carta da República.

Consoante entendimento do TCEES, **somente lei em sentido estrito pode instituir e estabelecer os critérios, que precisam ser objetivos, tanto para a concessão de gratificações, quanto para a fixação do seu valor ou percentual.**

Não é diferente a compreensão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que, ao julgar a ADI nº 173.308-0/4-00, cujo objeto era semelhante, senão idêntico, manifestou-se pela inconstitucionalidade de lei municipal que assegurava ao Prefeito arbítrio para fixar por ato infralegal critérios e o percentuais de gratificação dos servidores públicos. Eis o voto do Relator:

(...) Não se deve olvidar que atribuir ao Prefeito a possibilidade de, por mero ato administrativo e sem nenhum critério objetivo, conceder aumento de vencimentos a este ou àquele servidor afronta diretamente o art. 128, da CE, segundo o qual "As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço". Vale dizer, os dispositivos impugnados, além de não refletir cumprimento da finalidade pública, põem a Administração à mercê das vicissitudes político-partidárias. Daí se impor o integral acolhimento do pedido. 4. Do exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 38, 39 e 45, caput e § 2º, bem como do Anexo II, da Lei nº 509, de 11 de maio de 1995, do Município de Flora Rica. (TJSP; ADI nº 9054298-08.2008.8.26.0000; Rel. José Roberto Bedran; Órgão Especial; Julgamento: 24/06/2009)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Na mesma toada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Ação direta de inconstitucionalidade. Ato normativo baixado pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça, em 18 de dezembro de 1997, nos autos do Processo STJ nº 2400/97. Instituição de gratificação de representação mensal correspondente ao percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do valor das remunerações das funções comissionadas FC-6, FC-5 e FC-4, considerando-se, para efeito de cálculo dos valores anuais da representação mensal, os valores constantes dos anexos V, VI e VII, bem como o disposto no art. 4º, § 2º, todos da Lei nº 9.241/96. **Aumento remuneratório. Vício formal. Ausência de lei específica. Ação julgada procedente. 1. A instituição de gratificação remuneratória por meio de ato normativo interno de Tribunal sempre foi vedada pela Constituição Federal de 1988, mesmo antes da reforma administrativa advinda com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998. 2. A utilização do fundamento de isonomia remuneratória entre os diversos membros e servidores dos Poderes da República, antes contida no art. 39, § 1º, da Constituição Federal, não prescindia de veiculação normativa por meio de lei específica, mesmo quando existente dotação orçamentária suficiente. Ofensa ao art. 96, II, b, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Ação que se julga procedente. (ADI 1776, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-196 DIVULG 07-10-2014 PUBLIC 08-10-2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE RESOLUÇÕES DE TRIBUNAIS (ARTIGO 102, I, A, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA N. 51/99 DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO. ATO QUE DETERMINA QUE A VERBA DE REPRESENTAÇÃO INSTITUÍDA PELO DECRETO-LEI N. 2.371/87 SEJA CALCULADA COM A INCIDÊNCIA DO VENCIMENTO BÁSICO E DA PARCELA DE EQUIVALÊNCIA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM RESERVA LEGAL E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 96, INCISO II, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É cabível o controle concentrado de resoluções de tribunais que deferem reajuste de vencimentos. Precedentes. **2. Inconstitucionalidade do ato normativo que configura aumento de remuneração dos magistrados de forma diversa da prevista no artigo 96, inciso II, alínea "b", da Constituição do Brasil.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Jurisprudência do Supremo. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução Administrativa n. 51/99 do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região”
(ADI nº 2.104/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 22/02/08).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 114/91 DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. ATO QUE DETERMINA O PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS RELATIVAS À URP - UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - DOS MESES DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 1.989 AOS MAGISTRADOS E SERVIDORES. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 37, X, E 96, II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE A PARTIR DO DEFERIMENTO DA LIMINAR. 1. É cabível o controle concentrado de resoluções de tribunais que deferem reajuste de vencimentos. Precedentes. 2. **O ato impugnado consubstancia indisfarçável aumento salarial concedido aos membros do Poder Judiciário Trabalhista do Estado de Minas Gerais, desvinculado da necessária previsão legal, conforme dispõe o artigo 96, II, b, da Constituição do Brasil.** 3. Os pagamentos efetuados até a data da suspensão do ato em decorrência da medida cautelar deferida por esta Corte devem permanecer resguardados. 4. Pedido julgado procedente, para declarar inconstitucional a Resolução n. 114/91 do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região”
(ADI nº 662/MG, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 10/11/06)

Destarte, entendo que é **INCONSTITUCIONAL o art. 3º, Parágrafo Único, do Projeto de Lei nº 021/2023 e, conseqüentemente a proposição em epígrafe,** eis que permite a fixação de vantagens por mero ato administrativo (decreto) do chefe do Poder Executivo, vulnerando o princípio da reserva legal que vincula a remuneração dos servidores (art. 37, X, CF) e violando os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade (art. 37, *caput*, CF).

Posto isto, examino a emenda apresentada à proposta de lei.

A Emenda Parlamentar Modificativa nº 037/2023, de autoria de diversos vereadores, altera o art. 7º do projeto de lei em epígrafe nos seguintes termos:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 7º: Os pontos serão percebidos na integralidade, na hipótese em que 02 (dois) servidores, previamente designados pela chefia imediata, executarem suas atividades de forma conjunta.

§1º Não havendo designação prévia da chefia imediata, e atuando 2 (dois) servidores, os pontos serão divididos em partes iguais entre os mesmos.

§2º Atividades que, justificadamente, necessitem ser realizadas por mais de dois servidores, terão as pontuações regulamentadas levando-se em consideração tal aspecto.

A nova redação do *caput* do art. 7º do Projeto de Lei, sugerida pela Emenda Modificativa nº 037/2023, viola o princípio da Separação dos Poderes e o disposto no art. 61, § 1º, II, b e c, da Constituição Federal, que assegura ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a organização administrativa e o regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo.

Não obstante isso, a referida emenda parlamentar cria aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, vulnerando o art. 63, I, da Carta da República, *in verbis*:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Neste sentido, a iterativa jurisprudência do Pretório Excelso:

Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF. [ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.]

Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Arts. 2º e 63, I, da CF. [RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686, com mérito julgado.]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. **Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).** [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.]

O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. **Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa.** [ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]

Posto isto, opino pela inconstitucionalidade da Emenda Modificativa nº 037/2023 de autoria de diversos vereadores.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3 - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE do art. 3º, Parágrafo Único, do Projeto de Lei nº 021/2023 e, por arrastamento, da proposta normativa como um todo**, eis que autoriza a fixação de vantagens remuneratórias por mero ato administrativo (decreto) do chefe do Poder Executivo, sem estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagens pecuniárias, vulnerando o princípio da reserva legal que vincula a remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF), bem como os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade (art. 37, *caput*, CF).

Entretanto, **entendo que se trata de vício sanável que pode ser corrigido mediante apresentação de Substitutivo ou de Mensagem Aditiva do chefe do Poder Executivo**, definindo as atividades a serem desenvolvidas pelos servidores e a fixação da pontuação correspondente, para fins de cálculo da gratificação.

Opino ainda pela **INCONSTITUCIONALIDADE da Emenda Parlamentar Modificativa nº 037/2023**, de autoria de diversos vereadores, por violação ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da CF/88) e a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, *b e c*, da CF/88), bem como por vulnerar o art. 63, I, da Constituição Federal, **consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de repercussão geral (Tema 686 - RE 745.811 RG)**.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 19 de junho de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador - mat. 015237
OAB/ES 14.760

DOLIVAR GONÇALVES JUNIOR
Procurador Geral – mat. 900174
OAB/ES 12.810



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003900320031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 20/06/2023 11:19
Checksum: **C3811EB3951F5DB88380BF427F6515CB10DAA67AD4F8987900DA38F878E9CD08**

Assinado eletronicamente por **DOLIVAR GONÇALVES JUNIOR** em 20/06/2023 11:52
Checksum: **499A4D1F8F8822365D5410FD72D96C5F820809660E7C4CC8B1BD094CA04B573F**

