



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo nº: 121/2024

Requerente: Vereadora Rhayrane Pedroni

Assunto: consulta – gratificação paga a secretário municipal

Parecer nº: 021/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. DÚVIDA JURÍDICA. AGENTE POLÍTICO. SUBSÍDIO. RECEBIMENTO DE GRATIFICAÇÃO. EXCEÇÕES. DECRETO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Vereadora Rhayrane Pedroni por meio do qual noticia o pagamento de gratificação ao Secretário Municipal de Meio Ambiente por participação na Junta Administrativa de Impugnações Ambientais (JAIA), com fulcro no art. 23 da Lei nº 4.609/2023 e no Decreto nº 45.338/2024 do chefe do Poder Executivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Neste contexto, a parlamentar requer que esta assessoria jurídica se manifeste sobre as seguintes indagações:

- 1) Sob o ponto de vista do que dispõe o art. 39, § 4º, da CF, da vedação da acumulação do subsídio com quaisquer acréscimos, é legal o recebimento da gratificação recebida pelo Secretário do Meio Ambiente?
- 2) Com relação à carga horária prevista para a função de secretário municipal, de 40 horas semanais, é possível que haja essa acumulação de função com a de presidente da JAIA?
- 3) A lei prevê o pagamento de gratificação mensal de R\$ 1.800,00 (art. 24, a Lei 4.609/23), mas o referido secretário recebeu R\$ 3.600,00 a título de gratificação por compor a JAIA. Está correto esse pagamento?
- 4) A Lei 4.609/23 prevê a composição da JAIA por “servidores” lotados na Secretaria do Meio Ambiente (art. 23). Pode-se considerar o Secretário do Meio Ambiente um servidor para os fins desta Lei?
- 5) O Decreto de nomeação 45.338, de 14/11/2024, está de acordo com a Lei 4.609/23, ou extrapola os limites legais desta?

É o que importa relatar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente é imperioso salientar que o Poder Executivo dispõe de assessoria jurídica própria, organizada na forma da Lei nº 3.334/2010, responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico da Prefeitura Municipal.

Não obstante isso, não há óbice à manifestação da Procuradoria Legislativa nos processos administrativos internos, sobre a interpretação de normas jurídicas, quando provocada por parlamentares, a fim de auxiliar no exercício da função fiscalizatória da Câmara Municipal.

Neste sentido, o art. 8º e o Anexo XI da Lei Municipal nº 4.676/2023, segundo os quais compete à Procuradoria Geral da Câmara Municipal as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Legislativo, cumprindo aos





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradores opinar sobre interpelação de textos legais, responder solicitações do Presidente e dos Vereadores, dar pareceres em assuntos de sua especialidade, e subsidiar órgãos da Câmara Municipal em assuntos jurídicos.

Obviamente, em decorrência da separação dos poderes e da competência legal da Procuradoria Geral do Poder Executivo, os entendimentos firmados pela Procuradoria Geral da Câmara Municipal são meramente opinativos e não vinculam servidores e órgãos vinculados à Prefeitura Municipal.

Feitas essas ressalvas, passamos a nos manifestar sobre as indagações formuladas pela vereadora consulente:

- 1) Eis a redação do § 4º do art. 39 da CF/88: *“O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”*. Ao interpretar o texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem flexibilizado a vedação prevista no dispositivo supra, admitindo excepcionalmente o pagamento de outras verbas aos servidores e agentes políticos remunerados por subsídio, com fulcro no princípio da eficiência administrativa, quando o acréscimo pecuniário (gratificação, adicional, etc.) configurar retribuição por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo (Vide ADI 4.941/AL). Logo, é possível o pagamento de gratificação ao Secretário de Meio Ambiente pela execução de encargos que não estejam previstos nas atribuições ordinárias do cargo – definidas no art. 2º da Lei nº 4.496/2020 –, desde que haja previsão legal expressa.
- 2) A melhor doutrina leciona que agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado (leia-se União, Estados e Municípios) e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Poder Público atinja os seus fins. Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral, sendo-lhes aplicáveis as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores). Na condição de agentes políticos, os secretários municipais não se submetem à jornada fixa de trabalho. Posto isto, entendo que não há óbice ao exercício de outras atividades correlatas às atribuições legais do cargo, e desde que compatíveis com as competências de secretário municipal.

- 3) Não é possível responder ao questionamento, visto que esta assessoria jurídica não tem acesso ao procedimento administrativo que autorizou o referido pagamento.
- 4) O *caput* do art. 23 da Lei nº 4.609/2023 dispõe que: *“Fica criada a Junta Administrativa de Impugnações Ambientais - JAIA, composta por servidores lotados na Secretaria de Meio Ambiente, com formação completa em nível superior, que serão nomeados por decreto nos termos da legislação vigente, para o julgamento dos processos administrativos em primeira instância, que passa a integrar a estrutura da Secretaria de Meio Ambiente, com a seguinte composição:”*. A referida norma restringe a participação na JAIA aos SERVIDORES da Secretaria de Meio Ambiente. Como visto no Item 2, os agentes políticos são espécie de agentes públicos (*lato sensu*), mas não se confundem com os servidores públicos, razão pela qual não estão submetidos ao regime jurídico dos servidores, *in casu*, a Lei nº 2.898/2006. Neste contexto, com fundamento no princípio da legalidade, entendo que, nos termos do art. 23, *caput*, da Lei nº 4.609/2023, o Secretário de Meio Ambiente não pode ser nomeado para compor a JAIA.
- 5) O princípio da legalidade é a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Ao editar as leis, o Poder





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cumpre, então, à Administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar. Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. Essa prerrogativa é apenas para complementar a lei, não podendo a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Parlamento. Por essa razão, o art. 49, V, da Constituição Federal, autoriza o Poder Legislativo a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação. No caso concreto, entendo que o Decreto nº 45.338/2024 – ato normativo secundário que tem por finalidade a fiel execução da lei (art. 84, IV, CF/88) –, editado pelo Prefeito Municipal, que nomeou o Secretário de Meio Ambiente para compor a JAIA, extrapolou os limites legais, podendo ser sustado pelo Parlamento nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal.

S.M.J., é o parecer.

Aracruz/ES, 26 de fevereiro de 2024.

MAURICIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760



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 310031003500360033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **26/02/2024 21:33**

Checksum: **6B4156873997186C482A93CC47787884419D8A3A4A4AB8A727C2185E29BB6B75**

