



Parecer Jurídico 26/2017

Projeto de Lei 14/2017, que

“Altera dispositivos da Lei 2.914, de 06 de maio de 2011, que dispõe sobre a implantação do plano de carreira, estabelece o quadro de cargos, vencimento e funções públicas do município e dá outras providências”

Autoria: **Poder Executivo**

Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei acima mencionado.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

Na Justificativa verifica-se que o Executivo Municipal, através do presente Projeto de Lei, solicita a esta Casa Legislativa, autorização para alterar dispositivo na Lei nº 2.914/2011, que dispõe sobre a implantação do plano de carreira, estabelece o quadro de cargos, vencimento e funções públicas do município, especificamente em relação ao artigo 17, que trata do quadro geral das funções gratificadas (FG), quanto ao cargo de “Diretor de unidades de saúde” e artigo 20, que trata da remuneração por gratificação para o cargo de “Fiscais de Posturas”.

Remetem seus fundamentos para esclarecer que, em relação ao cargo de Diretor de Unidades de Saúde, foi detectado um erro material quanto ao número de vagas, quando da propositura da lei nº 3467/2016, uma vez que nesta lei constou o nº de cargos como sendo “01(um)”, enquanto na lei anterior (Lei nº 3.350/2014) já eram 09(nove) cargos criados para esta função, não havendo evidências sobre pretensão do município em reduzir os referidos cargos, até porque os mesmos são necessários para que cada unidade de saúde do Município funcione com um enfermeiro responsável, o qual assume o cargo de “diretor”, razão pela qual o Município vem pagando as 09(nove) FGs desde a sua criação.



Assim, identificado o erro na digitação do conteúdo da lei 3467/2016 quanto ao nº de cargos, tratou o Município, ainda em 2016, de republicar a lei 3467/2016 com a devida correção, considerando a existência de 09(nove) cargos de Diretor de Unidades de Saúde, o que hoje, através do presente PL, pretende ampliar para 13(traze) cargos, motivados na necessidade atual e indispensável de atendimentos de todas unidades de saúde do município, algumas em turnos de 13(treze) horas de funcionamento.

Em relação a segunda alteração, que pretende conceder gratificação aos servidores do cargo de Fiscal de Posturas, justifica o Secretário da Administração municipal, Sr. Julio Dorneles, quando do seu pedido enviado à Procuradoria do Município, através do of. 085/2017, anexado a este PL, que o art. 20, II, da Lei 2914/2011 já relaciona outros cargos beneficiados com a gratificação dos 40%, como os Fiscais de Obras e Posturas, os Fiscais Sanitaristas e os Agentes de Trânsito, e que os mesmos teriam a mesma natureza do cargo de “Fiscais de Posturas”, razão pela qual a vedação constante apenas no cargo de “Fiscais de Posturas”, que registra no texto legal vigente “cargo não sujeito a gratificações”, seria, sob sua ótica, um equívoco, evidenciando uma assimetria entre os cargos ora relacionados.

Aduz, por fim, que ambos os cargos acima referidos asseguram o funcionamento de serviços ininterruptos ou essenciais do município, em razão do interesse público quando atendem à municipalidade em regime de plantão, não havendo razoabilidade para tal vedação no cargo de fiscal de posturas.

Apresentadas as justificativas pelo proponente, passamos, primeiramente, a análise técnica e legal do presente Projeto de Lei:

Quanto a Técnica Legislativa:

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não



sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Assim, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o presente PL segue as normas técnicas da LC nº 95/98, estando adequado tecnicamente.

Quanto à iniciativa:

O presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Chefe do Poder Executivo normatização sobre matéria que disponha sobre cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do município, NÃO se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, §1º, II, 'a', da CF, aplicado por simetria, bem como art. 60, VI, X e XI da Lei Orgânica Municipal.

Assim sendo, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

Quando à constitucionalidade:

Conforme o artigo 30, III, da Constituição Federal, está assim positivado a competência municipal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

(...)



Na Constituição Estadual, quando trata da Administração Pública, o Estado assim dispõe:

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)

I - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certos, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;

Entretanto, em relação as “condições de trabalho” fixadas na criação do cargo, e no concurso público que selecionou os “fiscais de posturas”, com alteração proposta no art. 20, II, identificamos uma inconsistência, que poderá implicar numa inconstitucionalidade, conforme passamos a considerar:

Ainda que o Secretário da Administração entenda que o cargo de Fiscal de posturas é da mesma natureza dos demais cargos existentes no dispositivo legal (Fiscal de obras e posturas, Fiscais sanitaristas e Agentes de Trânsito), e que todos os referidos cargos tem a prerrogativa de assegurar o funcionamento de serviços ininterruptos ou essenciais, em razão do interesse público do município, sendo necessário ficarem à disposição do município em regime de plantão, identificamos uma diferença fundamental na criação do cargo de Fiscal de Posturas em relação aos



demais cargos já constantes do art. 20, II, que entendemos importante referir, conforme segue:

O Cargo de Fiscal de Posturas, que é o objeto da propositura de alteração neste PL, a fim de possibilitar o pagamento de gratificação de 40%, foi criado, na sua concepção, em decorrência de uma necessidade identificada especialmente pela Secretaria Municipal da Fazenda, de manter de forma permanente, nos horários “extra expediente”, ou seja, à noite, nos feriados e finais de semana, equipes de fiscalização de posturas em atividade permanente, por ser o município de Gramado eminentemente turístico e não poder dispor apenas de fiscais que se dispusessem a trabalhar além da sua carga de horário normal de 40 (quarenta) horas semanais, em períodos excedentes (noite, finais de semana e feriados), através de escalas.

Ou seja: a concepção do novo formato de cargo e de concurso público, cito “Fiscal de Posturas” sanaria esta lacuna, pois o município passaria a ter no seu quadro permanente, fiscais em todos os horários, qual seja: fiscais “de obras e posturas”, do antigo concurso, estariam à sua disposição de segunda à sexta (horário normal), e os fiscais “de posturas” (novo concurso) estariam à sua disposição à noite, aos sábados, domingos e feriados. Assim, a antiga gratificação dos 40%, que já consta da lei para os antigos cargos, só caberia se, eventualmente, houvesse convocação dos fiscais de obras e posturas para complementarem alguma fiscalização em períodos de maior movimentação na cidade, como seria, por exemplo, durante a realização do maior evento da cidade, o Natal luz, nesta hipótese, sob regime de plantão.

Assim, mister que se compreenda que foi idealizado pelo município um novo formato de cargo/concurso, onde a carga horária normal de trabalho seria distribuída, primeiramente, à noite (quando necessário), nos feriados e finais de semana, ficando apenas as horas excedentes a serem integralizadas no turno normal da semana. Neste formato, não haveria regime de plantão, porque estes profissionais teriam **a sua carga horária normal de trabalho justamente nos finais de semana**, não ficando o município na dependência da disposição daqueles demais cargos (como o antigo cargo de fiscal de postura e obras), cujo cargo e concurso exigiam o



cumprimento da carga horária “normal” de 40 horas, entendida como a mesma de todo corpo administrativo da Prefeitura, ou seja, de segunda à sexta-feira.

Desta forma, nos parece que não foi por acaso, tampouco foi um equívoco a disposição de registrar na lei “Cargo não sujeito à gratificações”. Foi uma conduta planejada e idealizada do município, para manter em expediente normal um grupo de fiscais aos finais de semana e feriados, e nas noites que se entendesse necessárias, conforme as demandas existentes no calendário turístico municipal. Neste novo cenário, os demais cargos, cuja carga horária se cumpre integralmente de segunda à sexta, no horário normal de expediente, apenas seriam convocados em momentos eventuais, como cobertura acessória dos fiscais concursados para os finais de semana.

As condições dos cargos públicos está regulada na Constituição Federal, no seu art. 39, que assim dispõe:

“Art. 39. A união, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para investidura;

III – as peculiaridades dos cargos.”

Destarte, avaliamos possível o município criar gratificações, porém não para o cumprimento das obrigações já definidas na criação do cargo e do próprio concurso, como se apresenta neste PL, sendo frágil a forma que se apresenta, podendo, inclusive, gerar apontamentos pelo TCE por pagamento indevido.



Desta forma, o referido PL, da forma que se apresenta, na inclusão de gratificação para o cargo de Fiscal de Posturas no inciso II, do art. 20, onde o texto legal estabelece que a gratificação é para “serviços externos fora do horário normal de expediente, inclusive aos finais de semana e feriados”, quando este é o horário normal deste cargo, constante das condições de trabalho na criação do referido cargo, implica afronta ao artigo 39, § 1º, I, II e III, da CF/88, sendo inconstitucional, sob este aspecto.

Oportuno referir, diante do exposto, na análise desta Procuradoria, caso entenda a Administração em modificar o valor remuneratório do cargo, em razão da exigência de trabalho aos finais de semanas, que talvez possa ser entendido como mais penoso, não nos parece adequado usar da via da “gratificação”. Avaliamos como inadequado “gratificar” um servidor por cumprir o seu concurso, justificando o “regime de plantão”, que acontece justamente aos finais de semana, porque assim ele foi concebido e assim no concurso se expos claramente as condições de trabalho.

Entretanto, caso se pretenda criar, oportunamente, uma Função Gratificada em decorrência de assumir um cargo de Chefia, por exemplo, nos parece possível, e nesta hipótese, estaria admitida a revogação da alínea “d”, do art. 20. Da forma que está posta no presente PL, associada ao pagamento da gratificação de 40% para atender o regime de plantão, nos mesmos termos dos demais cargos, cuja carga horária, reiteramos, não acontece aos finais de semana, demanda uma inconstitucionalidade, conforme já referido.

Diante do exposto, foram apresentados estes fundamentos ao Procurador do Município e representantes do sindicato dos trabalhadores do município, em reunião presencial ocorrida no dia 18/05/2017, na reunião da comissão de constituição e justiça e redação, que solicitou ao município que buscasse ajustes no texto do presente PL, objetivando criar a gratificação ao Cargo de Fiscal de Posturas, se fosse o caso, por convocação durante a semana, e não sobre o horário já previsto para este cargo, como constou.

Assim, foi protocolado pelo Poder Executivo, mensagem retificativa, mantendo o inciso II no texto vigente da lei (sem alterações), e



incluindo o inciso X, para regradar a gratificação especificamente para o cargo de fiscal de posturas, assim disposto:

“X – o equivalente a 40% do vencimento básico aos Fiscais de Posturas, quando, além do cumprimento das 40 horas semanais aos sábados, domingos, feriados e à noite, ainda se faça necessária convocação durante o horário de expediente normal da Prefeitura, em situações que a demanda de trabalho assim o exigir.”

Com esta alteração, o texto fica mais claro, além de gerar mais segurança para o gestor e para os servidores. Em paralelo, coloca a pretensão externada pelo Poder Executivo em alinhamento com o que prevê o § 1º do art. 169 da Constituição Federal, que indica a necessidade de se levar em consideração, na construção de carreiras, junto ao funcionalismo público, não só a natureza, a complexidade, as condições de investidura e grau de responsabilidade, mas também as peculiaridades do cargo, como é o caso, por exemplo, do regime de trabalho em finais de semana, como é o caso do cargo de Fiscal de Posturas.

Quando **à legalidade**, em observância às leis infraconstitucionais:

Conforme Lei Orgânica Municipal, vejamos:

"Art. 6º. Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

VI – organizar os quadros e estabelecer o regime de trabalho de seus servidores públicos do Município, das autarquias e fundações públicas, observados os princípios da Constituição federal e desta Lei orgânica municipal;

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

XI – prover os cargos públicos

XXIV- legislar sobre assuntos de interesse local;"

Em relação a lei municipal nº 2.914/2011, nas alterações ora propostas, temos algumas considerações a registrar, quais sejam:



Em relação ao nº de cargos criados, no que se refere a alteração do art. 17, o impacto orçamentário apresenta o cálculo da despesa com base na criação de 04(quatro) cargos, ainda que o PL apresente o número de 13(treze) cargos.

Para melhor entender a razão disso, se fez necessário um estudo sobre as leis aprovadas a partir de 2011, que alteraram a Lei 2914/2011 (lei 3076/2013, lei 3350/2014 e lei 3467/2016), no cargo de “Diretor de Unidades de Saúde”, onde apuramos o que segue:

LEI 2914/2011	Lei 3076/2013	Lei 3350/2014	Lei 3467/2016
Registra 09 cargos “Supervisor de unidades de saúde”	Registra 10 cargos “Supervisor de Unidades de Saúde”	Registra 09 cargos “Coordenador de Unidades de Saúde”	Registra 01 cargo – na republicação da lei corrige para 09 cargos “Diretor de Unidades de Saúde”

Com este retrospecto fica evidente que 09(nove) cargos já eram existentes no município, porque, ainda que a nomenclatura dos cargos não seja idêntica, na avaliação das atribuições de cada cargo apuramos se tratar das mesmas obrigações, intrínsecas da atividade exigida nas unidades de saúde.

Desta forma, é compreensível que o impacto orçamentário e financeiro que acompanha o presente PL tenha sido calculado sobre os 04(quatro) cargos que efetivamente se cria neste momento. Conforme o Poder Executivo informa, os 09(nove) cargos registrados desde a concepção da lei 2914/2011 já foram impactados na sua origem, e como são pagos desde então aos servidores que ocupam estas funções gratificadas, os respectivos valores já constam da despesa da folha de pagamento do município há anos, não gerando despesa nova, tampouco novo impacto



sobre estes 09(nove) cargos já existentes, e sim apenas sobre a diferença para 13(treze) cargos, ou seja, 04(quatro) novos cargos que efetivamente se cria, neste ato.

Entretanto, a fim de consolidar a alteração dos 09(nove) cargos efetivamente existente, entendemos oportuna a mensagem retificativa enviada pelo Poder Executivo, incluindo no presente PL o art. 4º, que convalida os pagamentos realizados na republicação da lei municipal nº 3467/2016.

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, com a alteração no texto legal proposta na mensagem retificativa, exara **Parecer jurídico favorável à tramitação**.

Repassamos, desta forma, aos nobres vereadores para análise de mérito, no que couber.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 22 de maio de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402