



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 60/2018

Referência: Projeto de Lei nº 040/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivo da Lei Municipal nº 2.914, de 06 de maio de 2011 e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 040/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 17/08/2018, que requer autorização legislativa para conceder promoção por escolaridade aos servidores lotados no cargo de Operador de Máquina Pesada.

Aduz o proponente, na justificativa, que a presente propositura está motivada em reivindicação de equiparação salarial por parte de servidores lotados no cargo de operador de máquina pesada, em razão de desequilíbrio salarial no mesmo cargo, decorrente de alterações na lei nº 2.914 quanto aos requisitos de instrução exigidos para provimento do cargo, visto que a lei exigiu em determinada época, formação em ensino fundamental para o concurso, e em data posterior a lei foi alterada para reduzir a exigência de escolaridade para 4ª série do ensino fundamental.

Desta forma, aqueles servidores que ingressaram sem exigência de ensino fundamental, tão logo alcançaram tal escolaridade foram contemplados com a gratificação de 10%, decorrente de “promoção por escolaridade”, com base no art. 10, § 1º da Lei 2.914/2011. Todavia, aqueles que ingressaram no concurso quando a lei ainda exigia o ensino fundamental completo para o provimento do cargo, já



ingressaram com esta exigência, ou seja, não puderam se valer desta formação para obter o adicional de 10%.

Informa, por conseguinte, que a gratificação proposta neste PL alcançará apenas os operadores de máquinas que foram admitidos até a republicação da lei municipal nº 3.467/2016.

Faz acompanhar ao PL a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, estimando despesa mensal prevista **que alcançará valor mensal de R\$ 3.198,00 em 2018, estimando a despesa neste exercício em R\$ 15.990,00, ficando para 2019 em despesa anual de R\$ 41.566,00 e em 2020 em R\$ 45.724,00. A despesa com pessoal estima o percentual de comprometimento de 47,86% na repercussão com despesa de pessoal.**

Requer tramitação em Regime de Urgência, o que estabelece prazo de 07(sete) dias para emissão dos pareceres nas comissões, e prazo de até 30(trinta) dias para incluir na Ordem do Dia, em conformidade com art. 62, II, RI.

É o breve relato dos fatos.

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

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

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

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.



Neste sentido, a Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Observando essas normas técnicas, analisamos que o presente PL está distribuído em apenas 01(um) artigo e um parágrafo, tendo a sua formatação adequada de acordo com as normas técnicas. E em relação ao prazo de vigência, define entrar em vigor na data de sua publicação, o que está adequado para leis de pequena repercussão, como é o caso.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre concessão de gratificação por promoção por escolaridade, aos servidores lotados no cargo de Operador de Máquina Pesada, admitidos no quadro geral de servidores até a republicação da lei nº 3.467/2015.

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

XI – prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre a situação funcional dos servidores, como também sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, entre os quais a gratificação aos servidores, **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.



2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A promoção por escolaridade aos servidores efetivos estáveis foi criada na Lei Municipal nº 2.914/2011, mas encontra resguardo no art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. 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:

(...)

X - 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, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Ainda o art. 39, da Constituição Federal 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 a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Nesse sentido também é o art. 33 da Constituição Estadual, senão vejamos:





Art. 33. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

§ 1.º A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Dentro dessas premissas, o município dispôs sobre o Plano De carreira, quadro de cargos, vencimentos e funções públicas do município, através da lei Municipal nº 2.914/2011. É nesta lei que vamos encontrar os fundamentos para promoção por escolaridade, disposta no art. 10, senão vejamos:

“Art. 10 *Haverá, a título de incentivo, promoção por escolaridade aos servidores efetivos estáveis, inclusive servidores do Magistério, quando da conclusão do ensino fundamental, médio, graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aplicado, em todos os casos, a partir da publicação da presente Lei.*

§ 1º Dar-se-á promoção por escolaridade no mês seguinte à comprovação de conclusão do ensino fundamental, ensino médio e do ensino superior, pós-graduação, mestrado e doutorado desde que a formação seja um complemento, e não aquela exigida pelo cargo que ocupa, e será equivalente a um adicional de 10% sobre o valor básico do vencimento do respectivo cargo, com avanço em 2 (duas) sub faixas de vencimento, vedada a acumulação das vantagens para efeitos de cálculos posteriores.”

Assim, observa-se na legislação municipal que, sempre que o servidor público ingressar no quadro do município alcançando formação em grau maior do que a exigida para provimento do cargo de concurso, receberá “promoção por escolaridade” equivalente ao adicional de 10% sobre o valor básico do vencimento do respectivo cargo, a cada complemento alcançado, entendendo-se uma escala acima do que lhe foi exigido no concurso (ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, pós-graduação, mestrado e doutorado).



Essa situação é clara e está bem definida na lei municipal. Todavia, não se poderia supor que houvesse, em determinado momento, a alteração da lei Municipal para retroceder quanto à exigência de instrução nos requisitos para provimento de determinado cargo. Esta situação ensejaria, salvo melhor juízo, que os cargos fossem diferenciados, com níveis de exigência diferentes, padrões diferentes e vencimentos diferentes, de forma a diferenciar os servidores, com graduação maior e menor, na sua admissão. Entretanto, entendeu a administração municipal em aprovar esta alteração na lei municipal, dentro do seu poder discricionário, passando a exigir menor grau de formação do cargo, a partir da lei Municipal nº 3.467/2016, mantendo as demais condições do cargo da mesma forma, entre elas a remuneração básica.

Tal situação gerou um desequilíbrio entre os servidores lotados no mesmo no cargo de Operador de Máquina Pesada no município, onde os servidores admitidos no concurso antes da republicação da lei nº 3.467/2016 foram exigidos com “formação do ensino fundamental” para ocupar o cargo, e os admitidos após a referida lei, ingressaram com “ensino fundamental incompleto”. Desta forma, estes últimos quando concluíram o ensino fundamental, tiveram concedido o adicional de 10% decorrente da promoção por escolaridade, enquanto àqueles que já ingressaram com o ensino fundamental completo, não obtiveram direito ao adicional.

Apuramos, em pesquisa realizada na legislação pretérita, que a lei Municipal nº 3350/2014, trazia nos seus anexos, o cargo de Operador de Máquina Pesada com exigência de “ensino fundamental” nos requisitos de escolaridade para seu provimento. Na sequência, a Lei Municipal nº 3427/2015, o mesmo cargo também está disposto na lei com instrução exigida de “Ensino Fundamental”. Já a Lei Municipal nº 3467/2016, originalmente aprovada na data de 22/12/2015, porém republicada em 01/12/2016, o cargo referido consta com instrução mínima necessária ao seu provimento, de 4ª série do ensino fundamental. Portanto, de fato se constata que houve redução do nível de escolaridade para este cargo, a partir da Lei 3467/2016, conforme apurado.

Desta forma, o resultado prático foram salários distintos para o mesmo cargo e mesmo nível de exigência, gerando enorme descontentamento



daqueles que tiveram o grau de escolaridade exigido em maior grau no seu concurso público, sem que, quando da redução desta exigência no cargo, em data posterior, também tivesse sido reduzido pelo município as atribuições do cargo e a faixa de vencimento.

Esta situação não está clara na justificativa, e foi obtida em conversa telefônica com o Procurador adjunto do Município, Sr. Felipe Dourado, que tratou de detalhar os fundamentos do PL, facilitando a compreensão da Procuradoria desta Casa, sobre o histórico deste cargo e a motivação da presente propositura, bem como os termos apresentados.

Deste aprofundamento, entendemos importante a revisão da situação posta, porque sem ela estaria desrespeitado o princípio constitucional da isonomia, que significa igualdade de todos perante a lei. Este princípio refere-se ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, "caput", da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, o que ficou prejudicado no caso destes servidores lotados no cargo de Operador de Máquina Pesada.

Entretanto, a concessão deste benefício, ainda que apenas para 11(onze) servidores, conforme informa o Executivo, terá impacto no exercício e nos seguintes, por tratar-se de despesa de caráter permanente.

Desta forma, tal dispêndio é considerado aumento de despesa com pessoal, sendo necessário observar-se os limites da despesa e a capacidade financeira e orçamentária para sua implementação, especialmente as despesas de caráter continuado.

Neste cenário, imprescindível se observar o que dispõe a LC 101/2000 – Lei de responsabilidade Fiscal, que segue:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No caso concreto, observamos que o acompanhamento do impacto orçamentário e financeiro, assinado pelo Secretário Adjunto da Fazenda e o contador do município, demonstrando a despesa prevista para o exercício vigente e os dois seguintes com a implementação deste benefício, alcançará pouco mais de 40 mil/ano, o que está dentro dos limites constitucionais admitidos, demonstrando capacidade financeira e orçamentária do município para o seu implemento, estimando impacto de **47,86%** na despesa com pessoal projetada para o final do exercício corrente, o que está dentro dos limites constitucionais admitidos para despesa com pessoal.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 40/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, observado o Rito de Urgência requerido pelo proponente, que reduz o prazo para emissão dos pareceres nas comissões e para tramitação ao Plenário.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, além da Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas e na sequência, à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social, para



posterior deliberação, e após emissão dos pareceres das Comissões permanentes, aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 20 de agosto de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402