



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 4

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
208/2019

Matéria: PL 70/2019

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. INSTITUI GRATIFICAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO ESOCIAL NO CAPSEM COM PRAZO DE DURAÇÃO DE UM ANO. GRATIFICAÇÃO DE SERVIÇO E GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA. DISTINÇÕES. NORMAS FISCAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA
ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa desta Casa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei n.º 70, de 27 de setembro de 2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que *Institui Gratificação ao servidor responsável para a implantação do eSocial para o CAPSEM*.

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei institui gratificação ao servidor efetivo responsável pela implantação do Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas no Centro de Assistência e Prestação à Saúde do Servidor Municipal – CAPSEM, no valor mensal de R\$ 494,58 (quatrocentos e noventa e quatro reais e cinquenta e oito centavos), reajustável na mesma data e índices concedidos aos vencimentos dos servidores municipais do Quadro Geral da Prefeitura Municipal, vedando-se a sua cumulação com percepção de função gratificada. Define, ainda, as atribuições do servidor designado e menciona que a sua prestação coincidirá com a do cargo efetivo ocupado, tendo previsão de duração de um ano.

Preliminarmente.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹. A iniciativa legislativa, da mesma forma, está correta, já que partiu do Prefeito Municipal².

¹ (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 4

O instrumento utilizado, da mesma forma, está certo, uma vez não se tratar de matéria que deva ser veiculada mediante projeto de lei complementar³.

A criação de despesa, por outro lado, exige: **a)** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e **b)** declaração do ordenador da despesa que a criação tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias⁴.

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (LOM): Art. 28 – Serão objeto de lei complementar:

I – Código de Obras;

II – Código de Posturas;

III – Código de Loteamento;

IV – Código Tributário;

V – Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI – Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII – Sistema Municipal de Ensino;

VIII – Lei instituidora da guarda municipal;

IX – demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º - Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º - As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁴(LC 101/00) Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 4

Se não bastasse, o art. 113 do ADCT prevê que "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", o que, no mínimo, condiciona a eficácia da futura norma, já que se sabe existirem opiniões de que tais situações tratar-se-iam de verdadeira inconstitucionalidade e não de mera ilegalidade.

No mérito.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) refere que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (art. 37, *caput*, I).

Sobre função pública, FERNANDA MARINELA refere que "*Função pública consiste no conjunto de atribuições e responsabilidades assinaladas a um servidor; é a atividade em si mesma, ou seja, corresponde às inúmeras tarefas que devem ser desenvolvidas por um servidor*"⁵.

Mais adiante, a mesma autora escreve que "*Atualmente, a Constituição Federal só disciplinou expressamente uma hipótese de função, no art. 37, V, o que, para alguns doutrinadores, permite concluir que é a única situação possível no ordenamento vigente. Trata-se da função de confiança, que só pode ser atribuída para as funções de direção, chefia e assessoramento*"⁶.

Não destoando desse entendimento, MATHEUS CARVALHO, ao tratar da gratificação de função, ensina que a mesma é "*paga como forma de remunerar o servidor efetivo que é nomeado para exercer função de direção, chefia ou assessoramento e tem a finalidade de remunerar o exercício de funções não inerentes à estrutura do cargo de origem deste agente*"⁷.

Por assim dizer, as funções públicas, atualmente, devem ser exercidas, exclusivamente, por servidores ocupantes de cargo efetivo e se destinam, apenas, às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF/1988, art. 37, *caput*, V).

O caso, porém, não parece ser a instituição propriamente dita de uma função pública com viés de direção, chefia e/ou assessoramento, **e sim a gratificação por um serviço comum, prestado de forma transitória e/ou em condições excepcionais.**

Nesse viés são esclarecedoras as palavras de HELY LOPES MEIRELLES, senão veja-se:

⁵ (MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10 ED. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 775. E-book)

⁶ *Op. Cit.* p. 776

⁷ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. Ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 830. E-book.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 4

Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; **pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso [...]**. Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias *pro labore faciendo e propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 24 ed. Malheiros, p. 439)

Essa distinção entre “gratificações de serviço” e “gratificações de função pública” se mostra importante quando da análise do disposto no §1º do art. 4º da minuta de lei, que veda a percepção por servidores que já recebam função gratificada.

Isso porque as gratificações de serviço admitem sim cumulação, diferente das gratificações de função pública, estas desempenhadas em regime integral, com natureza de chefia, direção e assessoramento.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PL n.º 70/2019, desde que observadas as ressalvas acima circuladas.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 1º de outubro de 2019.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542