



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

## **PARECER JURÍDICO PREVENTIVO (“ex officio”)**

(Inconstitucionalidade de projeto de lei complementar)

### **Parecer n° 104/2018**

**Ref.:** Inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar n° 013/2018.

*(Dispõe sobre a gratificação especial ao Presidente da Comissão de licitação, Pregoeiro e respectivos membros auxiliares)*

Direito Constitucional e Administrativo  
Projeto de lei complementar que visa a criação de “gratificação” especial para remuneração de servidores no desempenho de funções ligadas à licitação. Inconstitucionalidade decorrente unicamente da má disciplina da matéria. Projeto de lei omissivo e redigido de forma errônea. Verba remuneratória que não possui natureza jurídica de gratificação, mas de adicional de função *ex facto officii* (art. 1º). Idêntica remuneração a funções com atribuições, nível de complexidade e de responsabilidades distintos – Pregoeiro/Presidente de Comissão de licitação x membro auxiliar (art. 2º). Violação aos princípios de isonomia/igualdade, proporcionalidade e razoabilidade. Imputação de caráter indenizatório à “gratificação” (art. 2º, *in fine*). Impossibilidade e ilegalidade. Verba de natureza tipicamente remuneratória.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Integração e reflexos salariais. Ausência de descrição pormenorizada das atribuições a serem remuneradas. Impossibilidade. Elaboração de minuta/modelo de projeto de lei complementar elaborado por esta Casa de Leis nos moldes legais e encaminhado ao Poder Executivo Municipal. Desconsideração. Pela inconstitucionalidade do PLC n° 013/2018, nos moldes como apresentados.

Trata-se de parecer jurídico preventivo exarado *ex officio* por esta PJP (Procuradoria Jurídica Legislativa) em virtude do conhecimento, por este Procurador Jurídico, da entrada do Projeto de Lei Complementar - PLC n° 013/2018 que dispõe sobre a criação de “gratificação” especial aos exercentes das funções de Pregoeiro, Presidente da Comissão de Licitação e membros auxiliares do Município de Pradópolis/SP.

Ao que se extrai, o PLC n° 013/2018 cria uma espécie de “gratificação especial” para remuneração de servidores (efetivos e/ou comissionados segundo a proporção legal) exercentes de atribuições ligadas à licitação (art. 1°).

De acordo com o referido PLC, tanto a função de pregoeiro, quanto a de presidente da comissão de licitação e a de membros auxiliares será remunerada em forma igualitária, no valor de R\$ 800,00/mês (art. 2°).

Destaca-se que a proposição legislativa apresentada pelo Poder Executivo Municipal confere caráter indenizatório à “gratificação”, pretendendo a exclusão de qualquer incorporação ou reflexo salarial sobre a quantia (art. 2°, *in fine*).



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Por fim, o PLC n° 013/2018 é desprovido de artigo ou anexo, contendo a descrição pormenorizada das atribuições de cada uma das funções a serem remuneradas.

É o breve relato.

(...)

De fato, o PLC n° 013/2018, nos moldes como apresentados pelo Poder Executivo Municipal, é flagrantemente inconstitucional. Vejamos.

Primeiramente, convém salientar que a inconstitucionalidade, ora apontada, decorre única e exclusivamente da má disciplina, pelo Poder Executivo Municipal, sobre o tema, não se alastrando a mácula à questão de fundo, isto é, remuneração propriamente dita de servidores que exercem encargos funcionais e assumem responsabilidades superiores às atribuições originárias de seus respectivos cargos/empregos de origem, cuja constitucionalidade é indiscutível.

Atente-se, aliás, que esta Procuradoria Jurídica Legislativa pactua do entendimento de que o exercício de atribuições e a assunção de competências e responsabilidades “além-cargo/emprego público” configura notória violação aos direitos e prerrogativas dos servidores públicos municipais além de conduta ilícita do gestor público, o qual locupleta-se ilicitamente do trabalho de seus servidores, haja vista a inexistência de qualquer contraprestação

Trata-se, em suma, de verdadeiro enriquecimento ilícito da Administração Pública sobre a força de trabalho de seus próprios servidores públicos.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Com efeito, o § 1º, inciso I do art. 39 da Constituição Federal é de clareza solar ao determinar a fixação dos padrões de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório dos servidores públicos, segundo a sua natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade.

**Parece óbvio e indubitável que toda prestação deve ser seguida de uma correspondente contraprestação, afinal não é dado ao gestor público atribuir novas funções, nem os servidores públicos exercer maior gama de atribuições e responsabilidades sem retribuir/auferir qualquer remuneração.**

Portanto, livre de dúvidas que a matéria (questão de fundo), portanto, a norma, trazida pelo PLC n° 013/2018 é absolutamente constitucional e de total interesse público, porém o mesmo não se pode afirmar acerca do texto da proposição legislativa apresentada pelo Poder Executivo, o qual requer contundentes reparos/ajustes. Explico.

Primeiramente, nas lições do eminente jurista Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

“Enquanto o **adicional** significa recompensa ao tempo de serviço (*ex facto temporis*) o **retribuição pelo desempenho de atribuições especiais** ou condições inerentes ao cargo (**facto officii**), a gratificação constitui recompensa pelo desempenho de serviços comuns condições anormais ou adversas (condições diferenciadas do desempenho da atividade *propter laborem*) ou retribuição em face condições pessoais ou situações onerosas do servidor (*propter personam*)” (g.n)

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2001, 26ª ed.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Apenas pelo excerto acima, extraído da excelente obra de um dos maiores administrativistas deste país, tem-se a clara distinção entre “gratificação” e “adicional”; aquela ligada a critérios e condições subjetivas/pessoais do servidor, e esta afeta a critérios objetivos da própria atividade.

*In casu*, o que busca o Poder Executivo Municipal é a criação de “recompensa financeira” para o exercício de atribuições supostamente diversas das existentes na estrutura administrativa funcional do Município.

Alerte-se que, na hipótese de tais funções/atribuições integrar outra carreira/cargo/emprego público, a iniciativa veiculada no PLC n° 013/2018 estará absolutamente inviabilizada/obstada, vez que apenas se remuneraria extraordinariamente aquilo que é, de fato, extraordinário - no caso, as atribuições/funções.

Pois bem, dito isso, decorre que o PLC n° 013/2018 apresenta incorreção ao tratar de “gratificação especial” quando, em verdade, a natureza jurídica da verba cuja criação, ora se almeja, é de verdadeiro “adicional de função” *ex facto officii*.

Assim, não se trata de gratificação, mas de adicional.

Sem prejuízo disso, observo que o PLC n° 013/2018, em seu art. 2º, fixa o valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) de forma igualitária a todas as funções de pregoeiro, presidente da comissão de licitação e membros auxiliares.

Ora, em se tratando de funções diversas, não apenas pelo *nomen iuris* que as denomina, mas, sim, pela diversidade das atribuições que lhe são inerentes, de rigor que a remuneração seja proporcional ao grau de complexidade e responsabilidade de cada qual.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Decerto, as funções de pregoeiro e de presidente da comissão de licitação concentram maiores atribuições e responsabilidades do que a de membros auxiliares, estes de nítido caráter complementar e acessório. Naquelas, vislumbra-se posição de comando, coordenação e conduta decisória, ao passo que estes realizam tarefas de apoio, auxílio e de mera execução.

Com isso, remunerar de forma igual servidores que realizam tarefas de grau e natureza diversas feriria os princípios da isonomia/igualdade, proporcionalidade e razoabilidade, donde concluir que as funções de pregoeiro e de presidente de comissão de licitação devam ter remuneração superior àquelas de membros auxiliares.

Incorre o PLC n° 013/2018, ainda, em ilegalidade ao conferir em seu art. 2º, *in fine*, natureza indenizatória à referida “gratificação especial”.

A verba prevista no PLC em comento é tipicamente remuneratória, devendo integrar os vencimentos dos servidores municipais para todos os fins do direito, inclusive com reflexos em 13º salário, férias, horas extras (nestes casos, se pago com habitualidade) e encargos sociais (IR, INSS e FGTS).

Por maior que seja o esforço mental e o raciocínio empregado, não se vislumbra qualquer característica indenizatória da referida verba, haja vista que a mesma não repõe/ressarce perdas ou decréscimos patrimoniais suportados pelo servidor, mas apenas remunera o exercício de atribuições extraordinárias àquelas de seu cargo/emprego público de origem.

Desse modo, imperiosa a alteração do PLC n° 013/2018, também nesse ponto.

Destaco, ademais, que, ao compulsar os autos do PLC n° 013/2018, não localizei qualquer artigo ou anexo que traga, de forma pormenorizada, as atribuições das funções que se pretende criar e remunerar.





# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Veja que a previsão contida no § 2º do art. 2º do PLC n° 013/2018 é inócua, vez que os dispositivos federais ali citados elencam atribuições de modo meramente exemplificativo/enunciativo, sem qualquer grau/nível de detalhamento mínimo das funções a que se pretende remunerar.

Note-se que a concessão de adicional/gratificação a servidores públicos sem critérios objetivos determinados ou sem especificação, em detalhes, dos requisitos e atribuições respectivos, viola os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e do interesse público.

No caso em tela, a ausência de rol com as atribuições e responsabilidades de cada uma das funções (pregoeiro, presidente da comissão de licitação e dos membros auxiliares) impõe verdadeira barreira à transparência, impedindo a própria fiscalização sobre os atos do Poder Executivo Municipal, uma vez que impossibilita, por exemplo, certificar se as atribuições às quais se pretende conferir remuneração extraordinária já não integram a estrutura de carreiras/cargos/empregos públicos integrantes do quadro do funcionalismo municipal.

Além disso, a ausência da descrição das atribuições das funções comprometeria a própria fiscalização sobre a efetiva execução dos serviços que se pretende remunerar, pois não se tendo certeza acerca das reais atribuições de cada uma das funções, tampouco se saberá se quem está sendo remunerado realmente vem cumprindo ou não com os seus deveres.

Com isso, imprescindível se faz a descrição pormenorizada das atribuições de cada uma das funções criadas pelo PLC.

Portanto, uma vez apontadas as inúmeras falhas existentes no PLC n° 013/2018, entendo que a proposição legislativa contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, nos seguintes dispositivos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

“Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Art. 128 – As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Por fim, convém salientar que esta Casa de Leis, por intermédio da ilustre técnica legislativa, Sra. Laís Gonzales de Oliveira, com auxílio desta Procuradoria Jurídica Legislativa, após protocolo de projeto de lei sobre o mesmo tema e evitado dos mesmos vícios, elaborou minuta/modelo de projeto de lei complementar observando a estrita legalidade e demais princípios constitucionais, encaminhando ao Poder Executivo para aproveitamento/adequação.

Contudo, **a entrada do PLC n° 013/2018 com a mesma redação originária do maculado projeto anterior, desconsiderando, em absoluto, a minuta elaborada por esta Edilidade, leva a crer, de duas uma: ou a total desorganização administrativa do Poder Executivo Municipal ou a ausência de compromisso com o interesse público.**

Ante o exposto, **OPINO** pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do PLC 013/2018.





# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

É o parecer.

Em se tratando de projeto de lei complementar em tramitação nesta Casa de Leis, o qual aguarda inserção em pauta para deliberação, **dê-se ciência do presente à Douta Mesa Diretora, bem assim a todos os demais ilustres vereadores desta Casa Legislativa, a fim tomarem conhecimento dos vícios que maculam o PLC n° 013/2018, com vista a não alegarem desconhecimento acerca da inconstitucionalidade da presente proposição legislativa, a qual é patente.**

Publique-se a integralidade dos presentes autos.

Adotadas as providências acima, junte-se o presente parecer nos autos do PLC n° 013/2018 e, **em caso de aprovação pelo Plenário, retorne os autos a esta Procuradoria Jurídica Legislativa para fins de representação junto à Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo, a possibilitar o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, sem prejuízo da responsabilização dos vereadores que aprovarem o referido PLC, haja vista a caracterização de dolo.**

Pradópolis, 05 de outubro de 2018.

**MARCELO BATISTELA MOREIRA**  
**Procurador Jurídico Legislativo**  
**cumulando a função de Controlador Interno**  
**OAB/SP n° 305.353**

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/989C-AED1-8491-78A6> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

**Código para verificação: 989C-AED1-8491-78A6**



### Hash do Documento

CEB44109F7F44DCCD4E4449A8D9CD26336C8AE03A964814CF51B1A5379B1104B

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 22/10/2018 é(são) :

- Marcelo Batistela Moreira (Signatário) - 298.136.198-80 em  
22/10/2018 09:42 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

