

MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 53/2019.

Serra, 9 de maio de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
RODRIGO MARCIO CALDEIRA
Presidente da Câmara Municipal da Serra
SERRA/ES

Senhor Presidente,

Cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 4.991/2019, cujo Projeto de Lei é de autoria do Executivo Municipal, que “DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO POR ESCALA ESPECIAL DE TRABALHO PARA OS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS DA SERRA”, com as alterações aprovadas pela Câmara Municipal da Serra, através da emenda nº 02/2019.

Contudo, em que pese à nobre iniciativa dos Ilustres Vereadores proponentes das alterações realizadas por meio da aludida emenda, comunico Vossa Excelência que, com fulcro no artigo 145, § 2º, da Lei Orgânica Municipal (LOM), decidi opor VETO TOTAL ao referido Autógrafo de Lei, com base no parecer proferido pelo Ilustre Procurador efetivo, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro e na manifestação da Secretaria de Defesa Social - Sedes, o qual ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Palácio Municipal em Serra, em 9 de maio de 2019.

AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS
Prefeito Municipal

Proc. nº 33.876/2017
jmm



PROGER - PMS
Fls. 95

p. 33.876/17

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER

Processo nº. 33.876/2017

Órgão de origem: Gabinete do Prefeito (GP)

Assuntos: projeto de lei, emenda parlamentar e atribuições do poder executivo

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo da Lei nº. 4.991 de 15 de abril de 2019, para sanção.

A iniciativa dessa lei, que dispõe sobre a gratificação por escala especial dos agentes comunitários de segurança da Guarda Civil Municipal, foi do próprio Prefeito, porém o projeto original foi emendado pela Câmara.

Na comparação com o projeto original, a remuneração da gratificação por escala especial sobe de 9% e 12% para 16,7% do vencimento base do cargo e passa a ser "incorporada" na aposentadoria e "incluída" na base de cálculo das demais gratificações, vantagens e benefícios.

É o breve relatório.



PROGER - PMS
Fls. 96

p. 3382017

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Neste parecer, se analisa a constitucionalidade do projeto de lei para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e oportunidade políticas desta.

Do ponto de vista formal, então, se verifica que, na organização político-administrativa, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição, e competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o art. 18 c/c o art. 30, I, da Constituição da República de 5 de outubro de 1988.

E que a iniciativa das leis que disponham sobre os servidores públicos do poder executivo é privativa do Prefeito, conforme o art. 143, p.ú., III, da Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990 (LOM):

Art. 143. A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

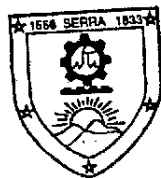
III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

No entanto, se verifica também que emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito não pode implicar aumento de despesa, conforme o art. 143-A, I, c/ c o art. 164, § 3º, da LOM:

Art. 143-A. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 151, §§ 2º e 3º;

[...]



PROGER - PMS

Fls. 97

P. 33 32612

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 164. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

[...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações de pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida, ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Assim, se implica aumento de despesa, então a emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito é formalmente inconstitucional.

A “emenda parlamentar que implica aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo” é nada menos que o tema 686, da seguinte tese do Supremo Tribunal Federal (STF):

I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF);

II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

O precedente dessa tese é o RE 745811 RG/PA:

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida.



p. 3337117

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E o da ADI nº. 0011589-97.2017.8.08.0000:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO EMENDAS PARLAMENTARES ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA MENS LEGIS ORIGINÁRIA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AÇÃO PROCEDENTE.

I É possível a emenda parlamentar ao projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que guarde pertinência temática com o projeto e não altere substancialmente a sua *mens legis*. Precedentes.

II Na hipótese dos autos, as emendas parlamentares modificaram substancialmente o projeto de lei originário proposto pelo Chefe do Executivo Municipal, denotando flagrante usurpação de competência e clara violação à harmonia e independência dos poderes insculpido no art. 17 da Constituição Estadual.

III Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.836/2017 do Município de Vila Velha.

No caso, o aumento de despesa que a emenda implica é evidente – a remuneração da gratificação por escala especial subiu de 9% e 12% para 16,7% do vencimento base do cargo e passou a ser “incorporada” na aposentadoria e “incluída” na base de cálculo das demais gratificações, vantagens e benefícios.

Com efeito, a Emenda nº. 2 de 2019 é inconstitucional.

E todo o projeto resta prejudicado pela inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º, 6º, e 7º.

Afinal, não existe gratificação sem valor.



PROGER - PMS
Fls. 100

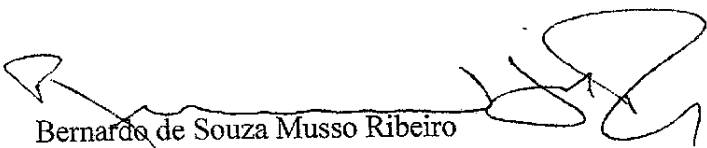
P. 333.2847

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Portanto, para fins de sanção, se conclui que o projeto da Lei nº. 4.991 de 15 de abril de 2019 é inconstitucional.

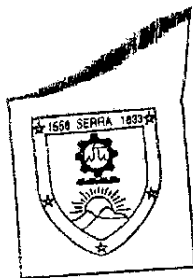
É o parecer.

Serra, 2 de maio de 2019.


Bernardo de Souza Musso Ribeiro

Procurador Municipal

OAB/ES nº. 9.566



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROGER

Folha nº:

101

Proc. nº:

33.876/19

Rubrica:

DESPACHO HOMOLOGATÓRIO

Processo nº 33.876/2017

À CG/DCA,

Encaminhamos os autos com parecer de fls. 95/100, subscrito pelo Procurador Municipal, Dr. Bernardo de Souza Musso Ribeiro, que **aprovamos na íntegra** pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

Serra/ES, 02 de maio de 2019.

FLAVIO NARCISO CAMPOS

Procurador Geral Adjunto

Serra, 2 de maio de 2019

OF. SEDES/GAB Nº 230/2019

Exmo. Dr.,
VITOR SOARES SILVARES
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Assunto: Autografo de Lei n. 4.991 de 15 de abril de 2019

Prezado Procurador Geral,

Pelo presente, apresentamos manifestação da Secretaria Municipal de Defesa Social a respeito do conteúdo do AUTOGRAFO DE LEI N. 4.991 DE 15 DE ABRIL DE 2019, de iniciativa do Poder Executivo e alterado por emendas do legislativo aprovadas pelo plenário da Câmara Municipal de Vereadores de Serra/ES, nos seguintes termos:

1. Para melhor entendimento, é bom esclarecer que a proposição em tela, aprovada pelos componentes da Casa Legislativa Municipal, tem como objetivo a instituição de gratificação a ser paga aos Guardas Cívicos Municipais por escala especial de trabalho.
2. Como sabido, a elevação de um Projeto de Lei ao patamar de Lei Municipal passa necessariamente pela verificação de dois requisitos no caso concreto, quais sejam, a constitucionalidade de seus termos e o interesse público na concretização de seus ditames.
3. No caso em tela, no que diz respeito à constitucionalidade, a análise deve ser proferida por esta Douta Procuradoria Geral, dado que somente o



PREFEITURA MUNICIPAL DA

SERRA

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL

ER - PMS
103

2.37 26117

setor especializado tem competência para a necessária averiguação da constitucionalidade.

4. Desta forma, embora sabedores dos evidentes vícios de constitucionalidade e desrespeito à legislação pátria, restringimos nossa manifestação quanto ao interesse público do Autografo de Lei em destaque.

5. Pois bem. Embora de autoria do Poder Executivo e de grande importância para os servidores de carreira integrantes da Guarda Civil Municipal de Serra, após a inserções das emendas legislativas, o Autógrafo de Lei não mais produz os efeitos desejados pelo Poder Público ante a desvirtuação de sua natureza.

6. Inicia-se a manifestação pela análise art. 5º, pois a rigor, as irregularidades de tal quesito são suficientes para afastar o interesse público – e *constitucionalidade* - do Autografo de Lei n. n. 4.991 de 15 de abril de 2019 de forma definitiva.

6.1. Neste dispositivo legal, emenda parlamentar aumentou o percentual de remuneração em aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) em comparação a proposta enviada pelo Poder Executivo.

6.2. A proposição, se sancionada, acarretará considerável aumento de gasto com o pessoal do Município, sem observar as regras pertinentes a propostas dessa natureza, determinadas pela Legislação Federal.

6.3. Quanto à isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu a obrigatoriedade da observância dos limites nela impostos, sendo imprescindível que o estudo de impacto financeiro e orçamentário das medidas defendidas. Ocorre que não se encontram registrado em nenhum momento o estudo do impacto financeiro e orçamentário da medida de aumento do percentual original proposta pelo Poder Legislativo, configurando visível irregularidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DA

SERRA

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL



V. 33 27642

7. A guisa de conclusão desse ponto, resta claro que a emenda modificativa está eivada de irregularidade a luz do disposto na legislação federal, não podendo ser mantido em vigor, cabendo à Administração Municipal adotar as necessárias medidas para seu veto total.

8. Superado esse ponto – art. 5º –, apreciado em primeiro lugar por ser, sem dúvida, o ponto central da questão apresentada e suficiente para solucionar de forma definitiva a problemática que se impõe – prosseguimos a análise do Autógrafo de Lei acompanhando a ordem de seus artigos.

9. Primeiramente, cumpre registrar que o art. 3º do Autógrafo de Lei, considera-se Escala Especial de trabalho a atuação do Guarda Civil Municipal em reforço as escalas ordinárias, ou seja, cuida de hipótese eventual e excepcional a ser analisada caso a caso e posteriormente autorizada pela Autoridade Pública Competente, em compatibilidade com o planejamento estratégico e operacional da Guarda Civil Municipal.

10. O art. 4º, especialmente em seus parágrafos, comandam o contrário ao atribuírem a Escala Especial os efeitos de escala ordinária ou ainda criando hipóteses recebimento do pagamento da gratificação pelo servidor público sem a sua efetiva realização, vejamos:

10.1. Quanto ao §2º do art. 4º, a preposição “até” permite a realização de escala especial de 01 (um) minuto até 06 (seis) horas, permitindo ainda realização de 02 (duas) escalas especiais consecutivas. Exemplificando: o servidor ao aderir a Escala Especial, poderia cumprir duas escalas especiais de trabalho de 30 (trinta) minutos cada, consecutivamente, e fazer jus ao pagamento adicional de previsto no art. 5º, por cada escala cumprida.

10.2. Embora pareça absurdo o exemplo apresentado, a hipótese encontra-se respaldada pelo dispositivo supracitado, caminhando em desacerto com as necessidades e demandas do setor de segurança pública municipal e de interesse da população serrana.



PREFEITURA MUNICIPAL DA

SERRA

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL



P-33.376/12

10.3. Prosseguindo, os §§ 3º e 4º do mesmo artigo preveem o pagamento da gratificação mesmo quando não há a efetiva realização de atividades em jornada extraordinária, como nos casos de comparecimento em juízo, se em dia de folga; e a prática de atividade física, configurando absoluto descompasso com o proposto pelo instituto da Escala Especial (vide art. 2º).

10.4. Ao avançarmos, nos vemos diante de outra irregularidade e desrespeito ao interesse público. O § 5º confere ao Gestor Público competência para autorizar o cumprimento de escalas especiais além dos limites estabelecidos na Lei, abrindo espaço para liberdades e vontades particulares.

10.5. Segundo o princípio da legalidade, o Gestor Público não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio da lei está proibido de agir. Assim, não pode a Administração Municipal autorizar o cumprimento de escalas especiais além dos limites estabelecidos na própria lei (art. 4ª, § 2º, "a"), uma vez que a conduta administrativa rege-se pelo princípio da legalidade.

10.6. Ademais, ampliar as possibilidades de autorização de escala especial ou enquadramentos das "demandas extraordinárias", é criar despesas financeiras a serem suportadas pelo Município sem o devido amparo legal, conduta inadmissível pela legislação pátria.

10.7. Por fim, o § 7º do art. 4º claramente estimula o desrespeito a disciplina e hierarquia, princípios norteadores e base institucional da Guarda Civil Municipal.

10.8. Objetivamente, ao nosso sentir, o § 7º confronta-se diretamente com o disposto nos arts. 2º ao 6º do Código de Conduta da Guarda Civil Municipal – GCM, Lei Municipal n. 4686/2017, ao permitir ajustes/permutas seguindo as vontades particulares dos agentes, bem como fere diretamente o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.



PREFEITURA MUNICIPAL DA

SERRA

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL

PROGER - PMS
Fls. 108

4.332.26107

10.9. O art. 6º, seus parágrafos e o art. 7º conferem a gratificação de Escala Especial natureza *vencimental* ao prever sua concessão em caráter permanente, não condicionada à existência de um pressuposto fático, divergindo do art. 2º.

10.10. Neste particular, conclui-se que o pagamento da gratificação efetuado com constância, de forma geral e permanente, mesmo quando o servidor está em gozo de férias ou licença, funcionando como base para o 13º salário, possui caráter de acréscimo remuneratório, o que também nos leva a revisitar o conteúdo dos itens 6.1, 6.2 e 6.3 desta manifestação.

11. **Ante a todo o exposto, firmado em todas as razões e fundamentos já expostos, é imperiosa a conclusão de que as emendas parlamentares que resultaram na proposição final debatida não se revestem de interesse público, uma vez que desafia vedações legais expressas.**

12. Por fim, registro que nos filiamos ao entendimento que o servidor público deve ser valorizado e que todo trabalho desenvolvido deve ser bem remunerado, porém devem ser concretizados respeitando os caminhos jurídicos e administrativos adequados, a fim de lhe conferir legalidade e segurança jurídica.

13. Esse é o entendimento acerca do assunto em tela, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário.

Atenciosamente,

NYLTON RODRIGUES RIBEIRO FILHO
Secretário Municipal de Defesa Social