

PARECER AJL/CMT Nº 086/2022.

Teresina (PI), 16 de maio de 2022.

Assunto: Projeto de Lei nº 094/2022

Autor: Mesa Diretora

Ementa: Modifica-se dispositivo da Lei Municipal nº 4.882, de 29 de março de 2016, e suas alterações posteriores, que "Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para servidores públicos permanentes e efetivos do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Teresina", na forma que especifica.

### I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da Mesa Diretora, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Modifica-se dispositivo da Lei Municipal nº 4.882, de 29 de março de 2016, e suas alterações posteriores, que "Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para servidores públicos permanentes e efetivos do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Teresina", na forma que especifica".

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



Art. 56. <u>As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer</u> técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de <u>Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.</u> (grifo nosso)

(...)

- § 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)
- § 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

#### III - ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificativa por escrito, atendendo ao disposto no art.

101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

#### IV - ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição não apresenta qualquer óbice, haja vista que a Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, em seu artigo 21, inciso VII, estabelece que são de competência privativa da Câmara Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a remuneração de seus cargos, empregos e funções. Eis a redação do mencionado dispositivo legal:

Art. 21. São da competência privativa da Câmara Municipal, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

Corroborando o explanado acima, destaque-se também o disposto no art. 16, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, o qual preceitua competir à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado, propor ao Plenário projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores:

Art. 16. Compete à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado: (grifo nosso)

I – propor ao Plenário projeto de resolução que disponha sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores; (grifo nosso)

O projeto de lei em análise, portanto, encontra-se em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que a fixação da remuneração, o seu aumento e a concessão de outras vantagens remuneratórias ou indenizatórias são de autoria privativa da Câmara Municipal, por intermédio de sua Mesa Diretora.



No que tange à diferença entre as verbas remuneratórias e indenizatórias o Superior Tribunal de Justiça revelou o entendimento sob a premissa de que o salário possui caráter de retribuição do serviço prestado, ao passo que as verbas indenizatórias dependem da ocorrência de alguma situação adversa, tendo como objetivo a reparação ou compensação de um dano ou prejuízo causado ao empregado.

Tal entendimento deve ser analisado em conjunto com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF no Recurso Extraordinário n.º 565160/SC, julgado sob o regime de Repercussão Geral, de que sobre as verbas de caráter não habituais não incide o tributo previdenciário.

Assim sendo, sob essas premissas tem-se a discussão sobre outras verbas de cunho indenizatório, entre elas: (i) bolsa estudo; (ii) vale transporte; (iii) convênio médico; (iv) auxílio creche; (v) seguro de vida coletivo; (vi) salário maternidade; (vii) gratificações; (viii) adicionais de periculosidade; (ix) insalubridade; (x) horas extras; e (xi) noturno e de transferência.

Haja vista que as verbas listadas, atualmente, são incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal e, mesmo diante da não correspondência dessas verbas com a definição de caráter retributivo do instituto do salário e de habitualidade, devem ser excluídas para fins de composição da base de cálculo da contribuição previdenciária, pois, conforme tem se posicionado o STJ em recentes julgados, ao considerar que as verbas em destaque contemplam o caráter de indenizatório, e por isso não deveriam compor a base de cálculo da contribuição.

É incontroverso na doutrina e na jurisprudência, que as vantagens percebidas em razão do exercício do cargo não se incorporam aos vencimentos dos servidores públicos, sendo passíveis de supressão, quando cessarem os motivos que determinaram sua concessão.

Necessário distinguir-se **gratificação** de **adicional**. Ambas são vantagens pecuniárias concedidas pela Administração, mas vantagens distintas, com finalidades diversas e concedidas por motivos diferentes.



O adicional é uma vantagem que a Administração concede ao servidor em razão do tempo de exercício ou em face da natureza peculiar da função, que exige conhecimento especializado ou um regime próprio de trabalho. O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função. Por ter natureza perene, o adicional, em princípio, adere aos vencimentos, sendo de caráter permanente.

De outra banda, instituto diametralmente distinto é a **gratificação**. A gratificação é uma vantagem pecuniária atribuída precariamente ao servidor que está prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade, ou concedida como ajuda aos servidores que reunam as condições pessoais que a lei especifica.

No dizer do saudoso administrativista HELY LOPES MEIRELLES (in DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, Malheiros, 21ª edição, 1996, p. 416 e ss.), As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, "são partes contingentes, isto é, partes que jamais se incorporarão aos proventos, porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas."

Desse modo, percebe-se que as gratificações são concedidas pela Administração a seus servidores em razão das condições excepcionais em que está sendo prestado um serviço comum (as chamadas gratificações *propter laborem*) ou em face de situações individuais do servidor (*propter personam*), diversamente dos adicionais, que são atribuídos em face do tempo de serviço (*ex facto officii*). Daí por que a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente.

Ademais, vale ressaltar que as parcelas de natureza indenizatória não entram no cômputo de despesas com pessoal. Sobre o tema, Harrison Leite esclarece que "como não poderia deixar de ser, não entram no conceito de despesas com pessoal as consideradas indenizatórias, como o auxílio-alimentação, auxílio-transporte, diárias, ajuda de custo, dentre outras" (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5° ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm. 2016. p. 326).



No mesmo sentido, transcreve-se um trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, disponível no endereço eletrônico <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/</a> e aprovado pela Portaria STN n. 462/2009, que orienta e explica o que são despesas com pessoal e quais delas serão desconsideradas para fins de cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). Eis o seu teor:

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e incluiu "quaisquer espécies remuneratórias", inclusive "vantagens pessoais de qualquer natureza" atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização. (...) O conceito de despesa bruta com pessoal incluiu também despesas de natureza previdenciária, tais como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. As despesas com a contribuição patronal ao RPPS deverão ser segregadas, por Poder ou órgão, em pessoal ativo, inativo e pensionistas, para efeito de cálculo do limite. (...) O conceito de despesa bruta com pessoal incluiu despesas de natureza assistencial, salário-família. sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. São exemplos de despesas de natureza assistencial, o auxílio-funeral, o auxílionatalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré-escolar, o auxílio-invalidez, o abono de permanência do servidor ativo, entre outros beneficios assemelhados da assistência social, definidos na legislação própria de cada ente da Federação, que devem ser registrados no Grupo de Natureza de Despesa 1 — Pessoal e Encargos Sociais; elemento de despesa 8 — Outros Beneficios Assistenciais. Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. (grifo nosso)

Na situação em apreço, conforme análise efetuada, a alteração promovida pela proposição legislativa em comento não implicará em criação ou aumento de despesa, uma vez que não houve aumento nos valores da referida gratificação. Logo, prescinde-se a observância às exigências contidas nos dispositivos supratranscritos.

Portanto, estando em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico, merece o projeto de lei em apreço toda consideração da edilidade teresinense.



#### V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

VALQUIRIA GOMES DA SILVA Assessora Jurídica Legislativa Mat. 06854-3 CMT