

CONSULTA/0062/2023/MN/G

(CÓDIGO: 001172)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA – SP

At.: Dra. Luciana Santos – Procuradora Jurídica

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que “sugere ao Poder Executivo Municipal o repasse do Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias e dá outras providências” – Competência legislativa municipal – Organização de pessoal – Não vislumbramento de vício de constitucionalidade material – Iniciativa legislativa – Privatividade do Prefeito do Município – Matéria afeta à remuneração do funcionalismo municipal e atinente ao regime jurídico dos servidores do Município – Constatação de vício de constitucionalidade formal – Inadequação da espécie legislativa – Recomendação – Exercício da função de colaboração e assessoramento da Edilidade – Indicação regimental – Matéria reservada à lei municipal específica – Precedente do STF – Adoção de providências preliminares – Demonstração do interesse público, exigência do serviço e previsão na LOA e na LDO – Considerações.**



## CONSULTA:

*Análise do Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que "sugere ao Poder Executivo Municipal o repasse do Incentivo Financeiro Adicional aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias e dá outras providências".*

## ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, é notório que está inserida na exclusiva competência legislativa da Municipalidade legislar sobre organização de pessoal, em face do interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República).

Hely Lopes Meirelles ensinava:

"Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores.



[...]

A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (art. 30, inc. I, da CF/88). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua lei orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. Nesse campo, é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais. Só será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente.

Nem mesmo a Constituição Estadual poderá estabelecer direitos, encargos ou vantagens para o servidor municipal, porque isto atenta contra a autonomia local. Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e V), nenhuma interferência pode ter o Estado-membro nesse campo da competência local (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., 2ª tir., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 137, 619 e 620).

Ademais, quando o assunto versar sobre “remuneração” de servidor, a Constituição da República determina que deve o legislador municipal observar o princípio da reserva legal, isto é, “somente lei municipal específica pode instituir direitos e vantagens para tais e quais categorias de servidores municipais” (cf. *in* ADI nº 3369-DF, Medida Cautelar na ADI, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno).

Em suma, quando o assunto versa sobre *remuneração* (aqui em sentido lato) dos servidores públicos, a Constituição da República determina ao legislador que observe o princípio da reserva legal, reafirmando, portanto, que somente lei específica pode instituir direitos e vantagens para tais e quais categorias de servidores municipais.



Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal ementou:

“Constitucional. Administrativo. Servidor público. Remuneração. Reserva de lei. CF, art. 37, X; art. 51, IV, art. 52, XIII. Ato Conjunto nº 01, de 05/11/2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

I. – Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

II. – Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05/11/2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

III. – Cautelar deferida” (cf. in ADI nº 3369-DF, Medida Cautelar na ADI, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno).

O certo é que, no aspecto da competência legislativa, não se vislumbra nenhum vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise

Por sua vez, no que se refere à iniciativa legislativa, a Lei Orgânica do Município estabelece claramente que são de iniciativa privativa do Prefeito as proposições legislativas que tratem de direitos, vantagens de ordem pecuniária e deveres dos servidores públicos municipais, cujo rol deve estar contemplado no regime jurídico dos servidores do Município (ver incs. I e III do art. 141 da LOM), observando-se, ainda, que a concessão de qualquer vantagem ou o aumento de remuneração só poderá ser feito se houver prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (ver incs. I e II do parágrafo único do art. 143 da LOM).



No entanto, com as vênias de estilo, como consta da ementa e do art. 1º da proposição ora em análise, sob o manto da “sugestão”, cremos que resta constatada a *inadequação* da espécie legislativa, vez que a proposição não cria direitos ou obrigações e, conseqüentemente, não se constitui em ato normativo. Logo, se aprovada, pode ser objeto de declaração de inconstitucionalidade, vez que a circunstância de ser a proposição meramente uma “sugestão”, não elide, não suprime, não elimina o fato de estar a dispor sobre matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Na verdade, estamos diante de uma simples *sugestão* do autor da proposta legislativa, que, para seu tramite regular, deveria ser convertida em simples “indicação”, e não em projeto de lei.

Com efeito, é recomendável ao autor da proposta legislativa que avalie a possibilidade de converter sua louvável proposição em mera indicação ao Prefeito, exercendo, desse modo, sua função de assessoramento (ver art. 2º e art. 156, todos do Regimento Interno da Edilidade).

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...]



A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. in ob. cit., pp. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal, diretamente, procedam a tratativas políticas com o chefe do Executivo municipal, para regulamentar o aventado repasse aos exercentes de funções privativas de agentes comunitários de saúde de tais e quais incentivos financeiros adicionais oriundos de outras esferas de Governo.

Não é por demais observar que o acatamento, pelo chefe do Poder Executivo, da indicação do Vereador, que, presumimos, encontra fundamento no § 7º do art. 198 da Constituição da República, vez que pleiteia a instituição de espécie de vantagem pecuniária (“incentivo”) – distinta, ressalte-se, daqueles incentivos financeiros regulados por atos infralegais editados pelo Ministério da Saúde – implica a deflagração e ultimação de lei municipal específica instituidora, de iniciativa do Prefeito, precedida, é claro, da demonstração do interesse público e da exigência do serviço, tal como contempla o art. 128 da Constituição do Estado de São Paulo.



A propósito, Diogenes Gasparini ensinava que “[...] as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública e do servidor. Assim, não é sem motivo que a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece, no seu art. 94, que as vantagens de qualquer natureza somente poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse e às exigências do serviço público. De igual modo prescreve o art. 128 da Constituição de São Paulo. Fora disso, afirma Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo*, cit., p. 463) são vantagens anômalas, que não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm a natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, só com o propósito de cortejar o servidor público” (cf. *in* *Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 289).

Observe-se, ainda, que devem ser adotados procedimentos preliminares à edição de lei municipal específica, vez que tanto a Constituição da República como a Lei Orgânica do Município estabelecem que, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: dotação na Lei Orçamentária Anual e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em síntese: o acatamento da indicação do Vereador depende da edição de lei municipal específica, de iniciativa privativa do Prefeito, instituindo a respectiva vantagem pecuniária (incentivo), observados os procedimentos preliminares já mencionados (demonstração do interesse público, exigência do serviço e previsão na LOA e na LDO).



Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração  
Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2023.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico

