

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PARECER N.º /2018.

PROJETO DE LEI N.º 14/2018 E RESPECTIVO SUBSTITUTIVO N.º 1.

OBJETO: ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS COMPLEMENTARES N.ºS: 003-A DE 16 DE OUTUBRO DE 1991 E 19, DE 18 DE MARÇO DE 1994 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR PAULO CESAR RODRIGUES.

1. Relatório:

De iniciativa do Ilustre Prefeito José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n.º 14/2018 e respectivo o Substitutivo n.º 1 “altera dispositivos das Leis Complementares n.ºs: 003-a de 16 de outubro de 1991 e 19, de 18 de março de 1994 e dá outras providências.”

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a esta Comissão a fim de ser emitido parecer, sob a relatoria do Vereador Paulo Cesar Rodrigues, por força do r. despacho do Presidente desta Comissão.

2. Fundamentação:

O Projeto de Lei n.º 14/2018 e respectivo Substitutivo n.º 1 foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos por força do disposto no artigo 102, I, ‘a’ e ‘g’, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma análise dos aspectos legais e constitucionais da matéria.

Cabe reportar que decorre do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alíneas “a” e “c” e do artigo 84, da Constituição Federal a iniciativa privativa do Presidente da República para as leis que disponham sobre a extinção e a criação de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Federal, bem como o regime jurídico dos servidores públicos federais, conforme transcrito:

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

O dispositivo é aplicado à esfera municipal, por força do princípio da simetria das formas, disposto no *caput* do artigo 29 da Constituição Federal, de modo que as leis referidas são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. No Poder Executivo Municipal, a competência para criar, transformar e extinguir cargos, empregos ou funções cabe aos seus respectivos chefes, no âmbito de sua competência privativa, ou seja, de dispor sobre sua organização, funcionamento, 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 em lei de diretrizes orçamentárias (CF, artigos 51, IV e 52, XIII).

Assim, a iniciativa da matéria sob comento é privativa do Ilustre Prefeito José Gomes Branquinho, em conformidade com a Constituição Federal e com o disposto no artigo 69 da Lei Orgânica que assim assevera:

“Art. 69. É de exclusiva competência do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que:

I - disponham sobre a criação de cargos e funções públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração;

II - estabeleça o regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e funcional, incluindo o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

Este Projeto de lei ordinária altera lei complementar, pois com a publicação da Emenda à Lei Orgânica n.º 34, de 30 de setembro de 2014, as Leis Complementares n.º 3, de 16 de outubro de 1991 e n.º 19, de 18 de março de 1994, passam a ser considerada como lei ordinária, conforme descrição abaixo:

“Art. 6º As leis complementares descritas no Anexo Único desta Emenda à Lei Orgânica e todas as suas respectivas leis de alterações passam a ser consideradas, para todos os fins, como leis ordinárias, sem prejuízo do respectivo conteúdo, podendo ser alteradas por projeto de lei ordinária aprovado por maioria simples de votos.

ANEXO ÚNICO À EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 34, DE 30 DE SETEMBRO DE 2014.

LEIS COMPLEMENTARES QUE PASSAM A SER CONSIDERADAS LEIS ORDINÁRIAS:

(...)

3. Lei Complementar n.º 3, de 16 de outubro de 1991, que contém o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Unaí – Estado de Minas Gerais;

5. Lei Complementar n.º 19, de 18 de março de 1994, que estabelece normas para a concessão de licença prêmio e dá outras providências;”

Quanto à Lei n.º 3, de 16 de outubro de 1991, o Projeto visa, dentre outros assuntos, a redução do valor do auxílio funeral, com o fundamento de dar tratamento igualitário a todos os servidores, conforme abaixo descrito, esquecendo-se de tratar os desiguais na medida das suas desigualdades.

“A proposta de alteração do art. 228 e § 1º, tem como objetivo estabelecer tratamento igualitário a todos os servidores e aposentados, uma vez que na forma atual, enquanto alguns familiares do servidor percebem o Auxílio Funeral de R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais), pode haver pagamento do mesmo Auxílio cinco, dez e até quinze vezes maiores que o mínimo, esta situação fere os princípios da isonomia e da igualdade.”

Neste sentido, o r. jurista Nery Junior, tem o seguinte entendimento:

“O princípio da igualdade prevista na Constituição Federal pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual:

“Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).”

Além disso, segundo o art. 37, XIII da Constituição Federal, não poderá estabelecer vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias:

“XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

Por analogia, pode-se interpretar que também não poderá equiparar o valor pago a servidores com cargos, atribuições e vencimentos distintos.

Este Projeto visa também a facultar à gestante/lactante a trabalhar em local salubre durante o período da gestação/lactação. Não é plausível esta alternativa, pois, conforme trecho do Parecer n.º 539/2016–ML do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, o local salubre para a gestante/lactante é medida destinada a evitar a exposição a agentes nocivos ou risco do trabalho, não se destinando a prejudicar, mas a proteger a saúde da futura mãe e do nascituro, conforme a seguir:

“(...)81. Na Secretaria de Educação, somente dois casos no usufruto da licença. No de Carina Costa Ibiapina, mat. nº 214366-6, apenas em parte da licença (fl. 287), e no de Adriana Ito de Azevedo do Nascimento, mat. nº 214193-0, em todo o período (fl. 288). Todavia, esses pagamentos ocorreram durante a gravidez (fls. 287/290).

82. O afastamento das servidoras gestantes e lactantes dos ambientes insalubres ou perigosos é medida destinada a evitar a exposição a agentes nocivos ou riscos do trabalho. Não se destina a prejudicar, mas a proteger a saúde da futura mãe e do nascituro. O fato de não haver pagamento dos adicionais é mera consequência da mudança para um ambiente de trabalho mais favorável. Assim, não se justifica que elas permaneçam expostas a condições prejudiciais, devendo ser adotadas providências para evitar essa situação.”

O Projeto visa, ainda, que o 1/3 das férias seja pago em duas vezes, proporcionalmente ao gozo das mesmas, ficando o servidor desmotivado a fracionar o período de férias. Poderia seguir o Estado de Minas Gerais que prevê a vantagem de 1/3 (um terço) sobre a remuneração devida ao servidor público estadual por motivo de gozo de férias regulamentares será paga de uma só vez, por ocasião do gozo do primeiro ou único período de férias regulamentares, conforme o artigo 2º, parágrafo 2º do Decreto 44693, de 28/12/2007:

“§ 2º A vantagem de um terço sobre a remuneração, de que trata o inciso XVII do art. 7º da Constituição Federal, devida ao servidor público estadual, será efetuada de uma só vez e, em caso de fracionamento do gozo de férias regulamentares, nos termos do § 1º, sempre no mês de início do primeiro período, com base na remuneração vigente à época.”

No que tange à Lei Complementar n.º 19, de 18 de março de 1994, este Projeto visa alterar a redação dos artigos 2º, 7º e 9º para tornar obrigatório o gozo da licença-prêmio e proibir a conversão em pecúnia ou contagem em dobro para fins de aposentadoria. Este Projeto não prevê prazo determinado para o gozo da licença, e facilita à administração fracionar o gozo da licença em até 3 parcelas. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm o entendimento no sentido de ter que indenizar devidamente em decorrência de licença-prêmio não gozada, quando se tem o direito adquirido, o pagamento é devido, pois há vedação ao enriquecimento ilícito da Administração.

Como é sabido, o servidor fará jus a gozar a licença-prêmio a cada período de cinco anos de efetivo exercício, previsto na Lei n.º 19, de 1994 e a partir daí este direito se incorpora ao seu patrimônio jurídico, **tratando-se, desta forma, de direito adquirido.**

A lei não poderá revogar o dispositivo da conversão em pecúnia, pois haverá situações em que o servidor não gozará este benefício por algum motivo ou até mesmo por necessidade da própria Administração Pública. Caso não haja o devido pagamento, haverá enriquecimento ilícito por parte do Município.

Vejamos o que diz o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. REQUISITOS PREENCHIDOS NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO ENTÃO VIGENTE. POSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES DO STF. 1. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os servidores públicos têm direito à conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída quando os requisitos necessários à sua concessão foram implementados antes do advento de lei revogadora deste direito. 2. Agravo regimental desprovido. (STF - ARE nº 664.387/PE-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 8/3/2012).

“1. A jurisprudência consolidada desta Corte já assentou que os servidores públicos têm direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, desde que cumpridos os requisitos necessários à sua concessão, mesmo que tal direito seja suprimido por lei revogadora superveniente. 2. O recurso extraordinário possui como pressuposto necessário à sua admissão o pronunciamento explícito sobre as questões objeto do recurso, sob pena de supressão de instância inferior. 3. Agravo regimental improvido.” (STF - AI nº 460.152/SC-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 10/2/2006).”

“Em verdade, ainda que a lei não seja expressa, a possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio decorre do princípio que veda o enriquecimento indevido da Administração. O que importa, assim, é a aquisição do período de licença e o não usufruto do período, seja para afastar-se da atividade, seja para ser computado na contagem do tempo de contribuição para fins de aposentadoria”. (STF – ARE 853324/PB, Primeira Turma, Rel. Min Dias Toffoli. DJe: 19/12/2014)”

Essa é também a posição já consolidada da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. DESNECESSIDADE DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO QUE VEDA O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO. - "É cabível a conversão em pecúnia da licença-prêmio e/ou férias não gozadas, independentemente de requerimento administrativo, sob pena de configuração do enriquecimento ilícito da Administração" (AgRg no AREsp 434.816/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/02/2014, DJe 18/02/2014). - Agravo regimental desprovido. (STJ - AgRg no REsp: 1167562/RS 2009/0221080-3, Relator: Ministro Ericson Maranho. Data de Julgamento: 07/05/2015, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2015)."

Outro não é o posicionamento dos demais tribunais brasileiros. Senão vejamos:

"APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO DE COBRANÇA ADMINISTRATIVO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL INATIVO CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO NÃO USUFRUIDA EM PECÚNIA POSSIBILIDADE DIREITO ADQUIRIDO DO SERVIDOR - SENTENÇA REFORMADA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, é devida a conversão em pecúnia do período de licença-prêmio não gozada em época própria (...) (REsp 413.300/PR, 5ª Turma, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJU 07/10/2002)" (TJ-PR 7722938/PR 772293-8 (Acórdão), Relator: Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Data de Julgamento: 24/01/2012, 4ª Câmara Cível).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. DIREITO ADQUIRIDO. SÚMULA Nº 61 DO TJPE. RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. 1. Súmula nº 61, TJPE: "O servidor público tem direito adquirido à percepção em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não utilizada para contagem em dobro da aposentadoria por tempo de serviço se, quando da vigência da LCE nº 16/96, já havia completado o período aquisitivo do benefício". 2. Recurso de Agravo desprovido. 3. Decisão Unânime. (TJ-PE - AGV: 2154103/PE, Rel. Des. Erik de Sousa Dantas Simões, Data de Julgamento: 12/11/2013, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/11/2013)"

Sendo assim, a conversão em pecúnia encontra respaldo no direito adquirido do servidor público e na vedação ao enriquecimento ilícito do Município, em convergência com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, do Superior Tribunal de Justiça – STJ e outros Tribunais.

Além disso, em órgãos menores, onde têm poucos servidores, tem-se a questão de em algum momento, quando o servidor se ausentar do seu recinto de trabalho por três meses, esta ausência poderá causar irreparáveis danos à Administração, prejudicando a produtividade e eficiência do serviço público. Em situações em que outro servidor acumular com as suas atribuições do servidor que estiver em licença-prêmio, ficará sobrecarregado e em outras situações, como o caso de professor, por exemplo, teria que ser substituído, além de aumentar despesa, conforme jurisprudência discriminada às fls. 68/69 deste Projeto, ainda poderá ter a produtividade abalada tendo em vista a aceitação dos alunos, a forma de ensinar, dentre outros.

A política de pessoal dos servidores públicos efetivos de Unaí encontra arrimo nas diretrizes gerais da Lei Orgânica que assim apregoa:

Art. 126. A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes:

I - valorização e dignificação da função pública e do servidor público;

II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;

III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;

IV - sistema de mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira;

V - remuneração compatível com a complexidade e a responsabilidade das tarefas e com a escolaridade exigida para seu desempenho.

A própria Lei Orgânica contém dispositivos que valorizam o servidor público. Tirar o pagamento em pecúnia da licença-prêmio está em desacordo com este dispositivo, pois é uma forma de prejudicar o servidor público, causando-lhe descontentamento e desânimo, podendo abalar a eficiência do serviço público.

Ante o exposto, há de convir que este Projeto está em desacordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, da nossa Lei Orgânica, além de ferir o princípio da eficiência, princípio expresso na Constituição Federal:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))"

3. Conclusão:

Ante o exposto, dou pela inconstitucionalidade, antijuridicidade e antirregimentalidade do Projeto 14/2018, das respectivas Emendas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 e do respectivo Substitutivo n.º 1.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 4 de abril de 2018; 74º da Instalação do Município.

VEREADOR PAULO CESAR RODRIGUES
Relator Designado