



**Projeto de Lei nº 045/2024**  
**Origem: Poder Executivo**

**EMENTA. INSTITUI GRATIFICAÇÃO ESPECIAL POR SERVIÇO A SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO DESIGNADOS PARA EXECUTAR SERVIÇOS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE RESPONSABILIDADE DO PODER LEGISLATIVO NAS ÁREAS QUE ESPECIFICA. POSSIBILIDADE. LEGALIDADE.**

### **RELATÓRIO**

Foi solicitado a esta Assessoria Jurídica parecer acerca do projeto de Lei nº 045/2024, que versa sobre a instituição de Gratificação aos servidores do Poder Executivo que designados para executar serviços de natureza administrativa de responsabilidade do Poder Legislativo. É o sucinto relatório.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

Os exames desta Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores de Passa Sete se dão com fulcro nas atribuições do cargo contidas na Lei Municipal nº 881/2009. Nesse contexto, subtrai-se da análise questões que importem considerações de ordem política, técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal da competência da assessoria jurídica como função de consultoria aos senhores Vereadores e às Comissões legislativas.

Outrossim, importante consignar que a presente manifestação tem caráter meramente opinativo, expressando opinião fundamentada a partir da legislação, dos princípios doutrinários e científicos, analisando os questionamentos apresentados exclusivamente sob o aspecto legal/jurídico. Como função consultiva, à Assessora jurídica cabe analisar a legalidade dos procedimentos adotados pela Casa legislativa e dos Projetos de Lei encaminhados ao Poder Legislativo, ou dele emanados mas, de modo algum, implica em deliberações, as quais competem exclusivamente aos vereadores. Também é de se deixar claro que o posicionamento a ser exposto no presente parecer não exclui a previsível existência de entendimentos divergentes a respeito do tema em consulta.

Pois bem.

Matéria idêntica fora enviada à Câmara Municipal de Vereadores no ano de 2023, através do Projeto de Lei nº 067/2023, ocasião em que a matéria foi imensamente debatida com o Poder Legislativo e também com o Poder Executivo. As mesmas considerações feitas a época, seguem neste parecer:



### **Da competência para proposição**

Inicialmente, sobre a competência para iniciativa, há de se ressaltar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, I e art. 165, §2º da Constituição Federal e nos artigos 6º, II da Lei Orgânica Municipal de Passa Sete.

Considerado que trata da organização administrativa e serviços públicos, a iniciativa cabe do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 6º, I e art. 27, VII da Lei Orgânica Municipal, tendo em vista a conveniência e oportunidade (discricionariedade) do gestor. Adequada, portanto, a origem. A competência exclusiva do Poder Executivo não se modifica por se tratar de gratificação fundamentada na prestação de serviços ao Poder Legislativo, porquanto abarca servidores daquele poder. Correta, portanto, a iniciativa.

### **Da técnica de redação legislativa**

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República, o que atende o presente projeto de lei. A redação é clara e objetivo, feita dentro das normas legais aplicáveis.

### **Do procedimento e quórum de votação**

A norma em questão, após ser analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Desenvolvimento Social e pela Comissão de Finanças Públicas, Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - à inteligência dos arts. 73, 74 e 121 do Regimento Interno da casa legislativa - poderá seguir para discussão e votação em plenário, sendo necessária votação simples para sua aprovação, nos termos do art. 152 do Regimento Interno.

### **Da observância da Lei Eleitoral**

Em se tratando de gratificação em razão de serviços prestados, não se configura conduta vedada em ano eleitoral – sendo inaplicável o disposto no art. 73, §10º, pois não se trata de distribuição gratuita de bens/serviços ou vantagens; contudo, há de ser observado o prazo de 3 meses antes do pleito eleitoral deste ano, que se dará em 06/10/2024, para a criação de tal vantagem; o trâmite legislativo precisa, assim, observar tal prazo para que não haja ofensa à Lei 9.504/1997.



## **Dos fundamentos jurídicos**

Trata-se de Projeto de lei que visa a instituição de Gratificação aos servidores do Poder Executivo que designados para executar serviços de natureza administrativa de responsabilidade do Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas já entendeu, por diversas vezes, ser possível o Poder Legislativo utilizar-se da estrutura do Poder Executivo quanto a diversos serviços, inclusive o de contabilidade, tesouraria, recursos humanos, setores de compras e licitações, entre outros, a fim de evitar o inchaço dos quadros de pessoal com contratação de servidores que seriam responsáveis por pouca movimentação/atividade. Para estes casos, o TCE/RS indica que seja criado um convênio entre os Poderes para a prestação do serviço, podendo, inclusive, ser criada gratificação própria, desde que o trabalho exercido exceda ao revisto para o cargo efetivo, sob pena de se estar beneficiando o servidor por algo que já é sua atribuição nos termos da Lei.

Na Informação Técnica nº 22-2014, o TCE/RS assim se manifestou:

- 5.1. Inicialmente, é preciso investigar se há dispositivo impeditivo à concessão da indigitada gratificação, haja vista diversas Leis Orgânicas consignarem determinação de que os serviços administrativos, inclusive os serviços de contabilidade e finanças, competem privativamente ao Poder Executivo;
- 5.2. Também é preciso verificar o disposto nas atribuições dos cargos correspondentes aos serviços que se pretende remunerar, eis que, especialmente nas competências dos Contadores, pode estar consignada a responsabilidade sobre a contabilidade do Município como Ente, sem distinção entre os Poderes, o que inviabiliza a criação de gratificação;
- 5.3. A seguir, existe a necessidade de edição de lei municipal, de iniciativa do Prefeito, criando a gratificação especial para este fim em sua estrutura de cargos e salários, condicionando a percepção da gratificação à consecução dessas atividades extraordinárias, uma vez que a situação de cooperação pode ser revertida, caso o Poder Legislativo entenda necessário criar estrutura administrativa própria. A lei municipal deverá limitar a concessão aos servidores que de fato realizem as atividades afetas ao Poder Legislativo e que detenham o cargo com a formação necessária para a assunção dessas tarefas, enquanto persistirem;
- 5.4. Igualmente, é necessária a subscrição de termo de cooperação que estabeleça os serviços a serem prestados e as condições destes, além da forma de remuneração por parte do Poder Legislativo que poderá abrir mão de parte de seu duodécimo no montante dos recursos a serem aplicados na remuneração do(s) servidor(es), ou ressarcir a posteriori o Poder Executivo;
- 5.5. Por fim, a lei que criar a indigitada gratificação deverá atender aos ditames da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente quanto aos seus artigos 21 e 22, bem como ao § 1º do artigo 169 da Constituição Federal.



O Município, integrado que é por dois Poderes, o Executivo e o Legislativo, o primeiro com a atribuição ampla de gestão, portanto, de administrá-lo, e o segundo, com as funções precípua mencionadas no art. 29, inciso XI, da Constituição da República<sup>2</sup>, de legislar e fiscalizar, a que se somam, para assegurar sua independência, a administrativa e a financeira, estas, porém, limitadas ao necessário para atender aquelas funções.

No entanto, as administrações públicas estão igualmente vinculadas aos demais princípios constitucionais, o que oportuniza lembrar, com pertinência ao tema da consulta, o da economicidade, art. 70 da CF, que se constitui no dever de o Poder Público, sempre observado o da legalidade, atender seus objetivos com o menor gasto de recursos possível. Por esse aspecto, muitas vezes se verifica, especialmente quanto aos pequenos e médios municípios, ser muito mais econômico, portanto, de indiscutível interesse para o Município, a utilização parcial, pelo Legislativo, da estrutura administrativa do Executivo, mediante acordo entre os Poderes, alternativa que, há muito, já teve manifestação positiva e oficial da Casa de Contas do Estado, por meio da Informação nº 003/2007, no Processo nº 10.319- 02.00/06-6, onde está afirmado:

2. No tocante à necessidade ou não de criação e nomeação de servidor para ocupar o cargo de Contador da Câmara, reportamos o consulente ao contido na Consulta nº 04/92 (fls. 07 a 14), (4) na Informação nº 282/99, (5) bem como no Parecer nº 9/92 da Auditoria, (6) nos quais poderão ser encontrados subsídios com vistas à sua tomada de decisão quanto à questão. Na mencionada Consulta nº 4/92, respondendo indagação formulada pelo Presidente de outra Câmara Municipal, destacamos a desnecessidade de criação, dentre outro, do cargo de Contador, face à reduzida movimentação orçamentária e financeira daquele Órgão, pois poderia o Poder Legislativo utilizar-se da estrutura já existente na Prefeitura, mediante prévio acerto com o Chefe do Executivo. A esse respeito, no citado Parecer nº 9/92, foi orientado o seguinte: “Acresce-se, ainda, que a utilização da estrutura administrativa e dos serviços do Poder Executivo pelo Legislativo deverá figurar em instrumento legal próprio, estabelecendo-se que, cabendo a administração dos recursos financeiros ao Presidente da Câmara, por igual a responsabilidade pela ordenação das despesas compete àquela Presidência. O instrumento legal poderá contemplar outras cláusulas, autorizadas em lei, inclusive vigência da utilização desses serviços.” (Grifamos.) E consoante explicitado na Informação nº 001/2001, (7) o “instrumento legal próprio” poderia constituir-se num convênio, no qual ficariam estabelecidas as obrigações ou responsabilidades de cada um dos Poderes Municipais, observada toda normatização vigente aplicável à matéria.

Como se pode perceber, pelo entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado, é perfeitamente possível o Legislativo utilizar, parcialmente, a estrutura administrativa do outro



Poder para a execução de tarefas de sua competência, seja de forma permanente ou eventual, para as quais não disponha de servidores em sua própria estrutura, como seria o caso de sua contabilidade, ou de recursos humanos, entre outros, sempre que isso se mostre de interesse público, como é o caso da economia de recursos, evitando-se a ampliação de estruturas administrativas paralelas desnecessárias.

Questão que deve, também, merecer cuidadosa análise para permitir o compartilhamento parcial da estrutura administrativa do Executivo pelo Legislativo, mediante acordo, como referimos antes, é verificar se as atribuições dos servidores que venham a desempenhar atividades de responsabilidade do Legislativo, se as atribuições do cargo que titulam, na lei que os criou, tem previsão explícita de serem destinadas a atender as necessidades apenas do Executivo, ou silenciam quanto a esse aspecto, ou, ainda, preveem que se destinam a atender as necessidades administrativas do Município.

De fato, nas duas primeiras alternativas, ou seja, se há explícita previsão de que o titular do cargo exercerá suas funções para o Executivo, ou silencia quanto a esse aspecto, o que leva à mesma conclusão, pois o cargo está inserido na estrutura administrativa desse Poder. A questão, porém, admite uma solução administrativa que se constitui em permitir que parte de sua carga horária, sem prejuízo de suas atribuições, sejam dedicadas ao Legislativo concedendo a esses servidores uma gratificação especial que teria seu fato gerador, precisamente, nesse acréscimo de tarefas.

Sem desmerecer o trabalho exercido pelos servidores públicos municipais, em favor do Poder Legislativo, como o tem feito há tanto tempo, juridicamente entende-se que, para eventual concessão de gratificação, é necessário verificar se os cargos para os quais os servidores foram concursados já não contemplam tais funções, em situações previstas de atendimento às demandas do Município – isto porque este, enquanto personalidade jurídica, é composto de ambos os Poderes, sendo todas as atividades inerentes a uma mesma entidade – o Município de Passa Sete.

A necessidade desta observância não gera, por si só, óbice à análise ou aprovação deste Projeto de Lei, pois se trata de ônus do agente pagador – ou seja, do Chefe do Poder Executivo, sobre quem recairá a tarefa de analisar, caso a caso, a possibilidade de pagamento, à inteligência do entendimento do TCE-RS (Informação Técnica nº 22-20141).

Quanto ao ressarcimento do pagamento dos servidores ser feito mediante desconto no repasse o duodécimo, nada de ilegal se encontra nesta proposta.

## **CONCLUSÃO**

---

Ante o exposto, do ponto de vista juridicidade e técnica legislativa, a Procuradoria Jurídica opina pela viabilidade técnica desta proposição, com a forte ressalva de que somente



poderão ser beneficiados com a referida gratificação servidores cujas atribuições do cargo não tratem do Município como um “ente”, mas sim tratem especificamente do Poder Executivo – situação em que exercer atividades que exacerbam suas próprias funções.

O presente parecer possui caráter técnico, porquanto a análise do mérito caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, a fim de verificar a viabilidade ou não da sua aprovação, respeitando-se as formalidades legais e regimentais vigentes.

Por ora, inexistindo eventuais emendas, tem-se por material e formalmente adequado o projeto de lei, sendo favorável o presente parecer.

Contudo, à Vossa consideração.

Passa Sete, 20 de junho de 2024.

ELIANA WEBER  
Assessora Jurídica  
OAB/RS 60.217