



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL

ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 004/2022

Iniciativa: Poder Executivo

Altera e inclui artigos sobre a Lei Complementar n° 02/1994 que dispõe sobre o Estatuto e define o Regime Jurídico dos servidores públicos do Município de São Mateus do Sul e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado a Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer, o Projeto de lei complementar n° 002/1994 que altera e inclui artigos na Lei Complementar n° 002, de 8 de agosto de 1994, que institui e define o regime jurídico dos Servidores públicos do Município de São Mateus do Sul.

Consoante justificativa em anexo o projeto de lei é oriundo do processo administrativo n° 4.032/2022, instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde, solicitando a regulamentação da jornada de trabalho diferenciada no regime 12x36.

Desde a instalação do Pronto Atendimento Municipal a jornada de trabalho realizado junto ao setor de escala 12x36 pelo fato de que para atendimento das demandas da área de saúde é necessário a prestação de serviços de forma ininterrupta.

Em 2019 foi instaurado pelo Ministério Público procedimento administrativo expedindo recomendação pela jornada diferenciada.

Assim, a finalidade do presente projeto é a regulamentação da jornada já exercida junto ao setor da Secretaria Municipal de Saúde que engloba intervalo intrajornada, o adicional noturno, sobreaviso bem como a previsão de gratificação de urgência e emergência nos trabalhos desenvolvidos pelos profissionais que atuam na urgência e emergência.

Passo a análise jurídica.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Histórico da proposição legislativa no âmbito do Poder Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL

ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

A título de esclarecimento e antes de adentrar na fundamentação jurídica da proposição legislativa é mister ressaltar que desde o ano de 2016, proposições para regulamentação do regime 12x36 tem sido encaminhada para essa Casa de Leis, a fim de normatizar tal situação fática.

Esse parecerista tem conhecimento da situação fática do Pronto Atendimento Municipal onde servidores da área da saúde foram admitidos no regime de 40 (quarenta) horas e de fato exercem o regime de trabalho 12x36 (doze por trinta e seis), situação essa que viola o princípio da legalidade e diversos princípios do direito administrativo.

Dos dispositivos normativos para alteração e iniciativa da matéria

A Lei Orgânica Municipal em seu artigo 42 dispõe que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Nesse ínterim, o artigo 43 da Lei Orgânica assim dispõe:

Art. 43. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:

I - Regime Jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Sobre iniciativa é importante conceituar que se trata da fase introdutória onde se confere a capacidade de deflagrar o processo legislativo sendo que pode ser de iniciativa concorrente (regra geral), privativa ou popular. No caso em tela a matéria trata sobre o Estatuto dos Servidores Públicos, matéria essa de competência privativa do Prefeito Municipal.

O STF tem diversos julgados sobre o tema, vejamos:

O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

(alíneas *a* e *c* do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do STF, dos tribunais superiores e dos tribunais de justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea *b* do inciso II do art. 96. A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

[ADI 3.061, rel. min. Ayres Britto, j. 5-4-2006, P, *DJ* de 9-6-2006.]

= ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, *DJE* de 13-8-2013.

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a* e *c*, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.

[ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, *DJ* de 18-6-2004.]

= RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, *DJE* de 6-11-2013, Tema 686

Ao provocar alteração no regime jurídico dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecidas entre a administração e seus servidores, a LC estadual 11.370/1999, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal e material de incompatibilidade com a CF.

[ADI 2.300, rel. min. Teori Zavascki, j. 21-8-2014, P, *DJE* de 17-9-2014.]

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c).

[ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

Nas palavras da Ilustre Constitucionalista Nathalia Masson em sua obra Manual de Direito Constitucional sobre a questão de iniciativa privativa pode se conceituar da seguinte forma, *in verbis*:

Iniciativa privativa ocorre quando o processo legislativo só pode ser deflagrado por determinadas autoridades ou órgãos, sob pena de se configurar um vício formal de iniciativa, caracterizador de inconstitucionalidade do ato normativo. (MASSON, Nathalia, Manual de Direito Constitucional, 7. Ed. rev.ampl.e atual. – JusPODIVM, 2019, p.945).

Nesse sentido o processo legislativo somente se legitima, desde que considerada a qualificação eminente constitucional do poder de agir em sede legislativa se houver no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência disso, nenhuma lei no ordenamento jurídico brasileiro dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Poder Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

Da alteração do Estatuto dos Servidores Públicos – regime 12x36 – adicional de sobreaviso, gratificação de urgência e emergência.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 5º, XXXVI, que a lei não poderá alterar a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, tudo isso em nome da segurança jurídica. Não obstante, a jurisprudência do STF é pacificada e reiterada de que o dispositivo constitucional acima não protege o servidor público contra leis que modifiquem as relações jurídicas que estabelecem com a Administração Pública, desde que não haja redução dos seus vencimentos ou subsídios.

O limite de jornada de trabalho previsto no artigo 7º, XIII, aplicável aos servidores públicos também, é de oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, facultada a



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL

ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

compensação de horários e a redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Em situações excepcionais principalmente na área da saúde pública onde há uma enorme demanda, ausência de profissionais, serviços complexos na qual o direito à saúde deve ser garantido aos cidadãos se percebe uma enorme dificuldade nas questões de jornada de trabalho, eis, pois, que a jornada de trabalho 12x36 se torna um grande atrativo aos profissionais, já que teriam melhor segurança jurídica e o serviço prestado traria maior eficiência, já que não haveria horas extras contínuas, situação essa que levou a abertura de procedimento administrativo pelo Ministério Público.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Mateus do Sul assim preleciona sobre as horas extras, vejamos:

Art. 66. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho e será permitido para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitando o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.

Verifica-se pelo disposto acima que tal situação é grave e merece ser regulamentada pelo detentor da iniciativa da proposição, eis que as horas extras têm sido pagas de forma habitual pela Administração Municipal.

Dessa forma, em homenagem ao princípio da legalidade a criação da jornada doze por trinta e seis trará melhor segurança jurídica e economicidade a Administração Pública. Ressalto que a gratificação por urgência e emergência não se trata de uma verba permanente, e sim transitória não incidindo contribuição previdenciária.

No projeto de lei nº 61/2022 se cria a gratificação de urgência e/ou emergência para servidores da área da saúde do Pronto Atendimento Municipal, no valor de 15% (quinze por cento) do salário base, incidindo para cálculo de 13º e férias do servidor, sendo que o recebimento fica condicionado ao trabalho em regime de planto de doze horas consecutivas.

Veja o que dispõe o acórdão nº 3406/17 – Tribunal Pleno do TCE-PR sobre o pagamento cumulativo de horas extras com gratificação de função:

Dispõe o Art. 37, inc. V da Constituição Federal que as funções de confiança ou as funções gratificadas, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, motivo pelo qual possuem regime especial, qual



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO JURÍDICO

seja, de dedicação integral ao Ente, sem necessidade de pagamento de horas extras pela ocorrência de eventual excesso de jornada, pois a remuneração pelo excesso já está compreendida pela concessão da própria função gratificada. A unidade técnica ainda destacou o Acórdão nº 2879/164 – Primeira Câmara, que não deixa dúvidas quanto ao entendimento deste Tribunal de que o exercício de função gratificada implica disposição integral do servidor ao seu trabalho.

Desta forma, o servidor público que receber função gratificada, deverá dedicar-se integralmente ao Ente, sem direito ao recebimento de horas extras e ainda, haverá possibilidade de acúmulo de dois cargos públicos, tão somente nos casos previstos na Constituição Federal, havendo compatibilidade de horários.

III - Conclusão

Assim, nos termos da fundamentação, esta Procuradoria entende que não há óbice jurídico para a aprovação da propositura ficando a apreciação do mérito a cargo dos membros do Poder Legislativo.

Deve haver manifestação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final a respeito dos aspectos constitucionais e legais e bem como após a apreciação, analisar os aspectos lógicos e gramaticais, na forma do artigo 58 do Regimento Interno da Câmara.

Para aprovação, de acordo com o artigo 148, I, h) do RI, o projeto deverá contar com o voto favorável da maioria absoluta dos votos, estando presente a maioria absoluta dos vereadores. O Presidente vota.

É o parecer.

São Mateus do Sul, em 04 de dezembro de 2022.

WELLINGTON ALVES FARIAS

Portaria nº 005/2013

OAB-PR Nº 66.813