



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município
Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

Protocolo 001.433/2025

PARECER

1. Relatório

Foi solicitado a esta Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos, através da Secretaria Municipal de Administração, análise e parecer sobre legalidade de extensão de gratificação prevista na Lei Municipal n. 9.187/2018 aos servidores do setor de Recursos Humanos da Secretaria Municipal da Educação. Passo a expor e fundamentar sobre o que segue:

2. Fundamentação

O pedido, ora em análise, foi fundamentado com base em ofício do Sindicato da Categoria que requer a extensão da gratificação paga aos servidores lotados no RH Central, para os funcionários que exercem função idêntica na Secretaria Municipal da Educação.

Referida gratificação consta prevista da seguinte forma no texto legal em comento:

Da Instituição de Equipes para Desenvolvimento de Políticas de Recursos Humanos

Art. 2º São instituídas equipes de trabalho designadas para a formulação de uma política de recursos humanos, focada na maior eficiência do serviço, visando à valorização, capacitação, acolhimento e humanização no trato com os servidores municipais.



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

Parágrafo único. Tais equipes serão formadas por servidores efetivos lotados na Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Art. 3º As equipes de trabalho referidas no art. 2º contarão com um grupo de apoio, formado por servidores lotados na Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos, com a finalidade de dar suporte administrativo às referidas equipes.

Art. 4º A designação das equipes de trabalho e do grupo de apoio será feita mediante ato do Chefe do Executivo, a partir de indicação formulada pelo titular da Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos e/ou pelo titular da Coordenadoria Executiva de Recursos Humanos.

Art. 5º As funções das equipes de trabalho e do grupo de apoio serão exercidas concomitantemente e sem prejuízo das demais atribuições de cada servidor na Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Art. 6º Ficam instituídas as seguintes gratificações pecuniárias devidas aos integrantes das equipes, a serem pagas mensalmente, juntamente com os respectivos vencimentos:

I - para cada membro da equipe de trabalho: gratificação mínima no valor de R\$ 533,00 (quinhentos e trinta e três reais) e máxima no valor de R\$ 1.066,00 (mil e sessenta e seis reais);

II - para cada membro do grupo de apoio: gratificação mínima no valor de R\$ 426,40 (quatrocentos e vinte e seis reais e quarenta centavos) e máxima no valor de R\$ 959,40 (novecentos e cinquenta e nove reais e quarenta centavos).

§ 1º Os valores referidos nos incisos do 'caput' deste artigo serão reajustados de acordo com o reajuste anual dos servidores.

§ 2º O pagamento da gratificação referida neste artigo ocorrerá mediante avaliação da Coordenadoria Executiva de Recursos Humanos e da Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos, tendo em vista o desenvolvimento de atividades de:

I - treinamento e desenvolvimento de servidores;

II - capacitação e formação de servidores por Secretaria ou unidade;

III - realizações de plantões de recursos humanos nas Secretarias (RH itinerante);



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

IV - desenvolvimento de um canal "RH expresso";

V - atuação em processos de contratação e levantamento de necessidades dos servidores;

VI - desenvolvimento de programa de integração dos servidores;

VII - outras atividades que forem compatíveis com a política de desenvolvimento de recursos humanos a ser adotada pelo Poder Executivo.

§ 3º Durante o desenvolvimento das atividades referidas no § 2º, a Coordenadoria Executiva de Recursos Humanos e a Gerência de Desenvolvimento de Recursos Humanos avaliarão os membros das equipes, atribuindo-lhes, individualmente, pontuações decorrentes de sua atuação, considerando, dentre outros elementos, seu/sua:

I – produtividade;

II – interesse;

III – proatividade;

IV – capacitação de prevenção, mediação e solução de conflitos;

V – trabalho em equipe;

VI – pontualidade;

VII – assiduidade;

VIII – aptidão para a formulação de novas propostas.

§ 4º A avaliação referida no § 3º será feita em formulário próprio, constante do regulamento desta Lei.

Portanto, são previstos vários requisitos e vinculação a órgão específico para que haja o pagamento de referida benesse.

Não se vislumbra óbice quanto à extensão do pagamento para os servidores que exerçam função idêntica de RH na Secretaria Municipal da Educação, eis que não houve qualquer questionamento sobre a legislação, conforme levantamento realizado na Procuradoria Geral do Município e se trata de Lei vigente há mais de 6 (seis) anos.



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município
Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

Salienta-se, inclusive, que isto pode ferir o princípio da isonomia, conforme julgado do E. TCE/SP em caso semelhante:

Ademais, o pagamento desta gratificação a quem somente preencheu o pré-requisito de investidura exigido pelo cargo, cujas remunerações já são superiores àquelas pagas aos cargos de nível médio, fere o princípio constitucional da isonomia, vez que os ocupantes dos cargos de nível médio e/ou fundamental também preencheram os pré-requisitos exigidos pelos seus cargos e não recebem nenhuma gratificação em razão disso.

Tal gratificação somente deve ser paga àqueles que possuem uma graduação superior diversa da exigida para ingresso no cargo ocupado ou àqueles servidores que possuem graduação superior, mas ocupam cargos de nível médio ou inferior, como incentivo à busca de conhecimento para uma melhor prestação de serviço à Administração e, por consequência, à sociedade. (TCE/SP, Processo n. TC-004412.989.19., Relatoria: Conselheiro Edgar Camargo Rodrigues, Data do julgamento: 09/11/2020) (grifo meu)

Também há de ser alertado que sendo considerado um aumento disfarçado, poderá ser judicialmente reconhecido pelos demais servidores que exercem a função, conforme julgado do E. TJSP:

Apelação Cível. Direito Processual Civil. Servidora pública estadual inativa - Pretensão voltada à extensão da Gratificação de Gestão Educacional GGE aos proventos Pedido julgado procedente Sentença que determinou a aplicação do INPC para fins de correção monetária Inviabilidade Tema 810/STF Atualização monetária pelo IPCA-E - Sentença reformada neste tópico. Dá-se provimento ao recurso interposto.

(...)

1. Trata-se de ação proposta por Dalcler Idalina Matos em face da São Paulo Previdência SPPREV, deduzindo, em síntese, ser servidora pública estadual inativa, outrora ocupante do cargo de Diretor de Escola, a qual faz à Gratificação de Gestão Educacional GGE, vantagem instituída pela Lei Complementar nº 1.256/15. Afirma que a gratificação se revela aumento disfarçado, pelo que deve ser estendida aos inativos. (TJSP; Apelação Cível 1021689-26.2020.8.26.0053; Relator (a):



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

Ricardo Anafe; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 12ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)

Por conseguinte, e por se tratar de labor idêntico é possível que estes funcionários também sejam avaliados, observando os requisitos legais objetivos e possam receber a gratificação, devendo, apenas ser alterada a Lei Municipal para que conste expressamente os órgãos vinculados, evitando questionamentos futuros sobre a extensão e a quais funcionários se aplicam.

Ressalta-se, ainda, que caso o Administrador, **independentemente do teor do parecer, vez que este é apenas opinativo**, entenda pela concessão do referido benefício, deverá atentar que necessário se torna a realização do seguinte procedimento, salvo melhor juízo:

1) de estudo pormenorizado sobre a finalidade da concessão da gratificação, e quais os servidores por ele contemplados, para evitar, ao máximo, o desvio de finalidade da referida gratificação, e assim, evitar ao máximo, questionamentos de órgãos externos;

2) tanto para a regulamentação, quanto para a alteração da legislação, há a necessidade de interesse da Administração, de atendimento do interesse público e observância dos requisitos existentes na Constituição e legislação infraconstitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 169, assim dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município
Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(...)

O referido dispositivo constitucional é detalhado na Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)-nos seguintes termos:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

(...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto dedotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Assim, necessário se faz a observância do referido *iter* legislativo para implementação nos moldes questionados.

3) de posse dos resultados dos referidos estudos, apresentar o devido projeto de Lei, discriminando a(s) Secretaria(s) contemplada(s), conforme a função que os servidores exerçam, e que estejam efetivamente envolvidos com o programa, vez que, sem Lei, não se pode criar vantagem ou aumentar remuneração de servidor público, em atendimento ao princípio constitucional da legalidade estrita, vértice da Administração Pública.

O C. STF já se manifestou sobre o tema em comento, senão vejamos:

Em torno do tema, o Supremo Tribunal Federal prestigia a prevalência da reserva legal na remuneração dos servidores públicos e sua indelegabilidade:

“O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional,



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes” (STF, ADI-MC 2.075-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 07-02-2001, v.u., DJ 27-06-2003, p. 28).

“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. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados” (STF, ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, 16-12-2004, DJ 01-02-2005).



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município

Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

“Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções n.ºs 26, de 22/12/94; 15, de 23/10/97, e 16, de 30/10/97, todas do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, havendo a primeira criado a gratificação de representação, correspondente a 40% do valor global atribuído a diversos cargos, estendendo-a, inclusive, aos inativos que se aposentaram em cargos de igual denominação ou equivalente. 2. Alegação de ofensa a funções privativas dos Poderes Legislativo e Executivo. 3. Medida cautelar deferida e suspensa, com eficácia ex nunc, a eficácia das Resoluções impugnadas. 4. Procedência da alegação de ofensa a funções privativas dos Poderes Legislativo e Executivo, eis que há necessidade de lei em sentido formal para a criação de vantagens pecuniárias a servidores do Poder Judiciário. 5. A Lei Magna não assegura aos Tribunais fixar, sem lei, vencimentos ou vantagens a seus membros ou servidores. 6. Jurisprudência do STF no sentido de que ‘não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob o fundamento da isonomia’ (Súmula 339 e ADINs n.º 1776, 1777 e 1782). 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”(STF, ADI 1.732-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, 17-04-2002, v.u., DJ 07-06-2002, p. 81).

Diante da impossibilidade para o estabelecimento dos critérios objetivos para concessão de vantagem por meio de decreto, conclui-se que a “gratificação de desempenho individual” é outorgada sem critérios determinados o que viola o disposto no art. 128 da Constituição do Estado, pelo qual “as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”, bem como os princípios da razoabilidade e da moralidade, previstos no art. 111 da Constituição Paulista.

Portanto, se verifica haver necessidade de se observar os procedimentos legais acima para extensão da gratificação, caso seja este o entendimento do administrador, evitando, ao máximo, questionamentos de órgãos externos.



MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Procuradoria Geral do Município
Subprocuradoria Geral de Assuntos Estratégicos

3. Conclusão

Ante o exposto, opino, salvo melhor juízo, e com base na legislação e jurisprudências apresentadas, pela legalidade da extensão de gratificação prevista na Lei Municipal n. 9.187/2018 aos servidores de RH lotados na Secretaria Municipal da Educação, desde que realizada a alteração legislativa, nos moldes apresentados, vez que poderia dar azo a um desvio de finalidade na concessão de referida gratificação. É o parecer que remeto à análise superior do Ilmo. Procurador Geral do Município.

Araraquara, 29 de janeiro de 2025.

OSVALDO BALAN JÚNIOR

Subprocurador Geral de Assuntos Estratégicos