

PARECER CONSULTIVO n. 0490/2019

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA

Assunto: Consulta sobre projetos de leis, o primeiro para autorização do município para realização de operação de crédito com a AFESP e outro para concessão de subsídio a título de assistência médico-social a inativos e pensionistas.

Ementa: PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO PARA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE. VERIFICAÇÃO DO ART. 32 DA LRF. NORMATIZAÇÃO DA STN.

PROJETO DE LEI CONCESSÃO DE SUBSÍDIO A TÍTULO DE ASSISTÊNCIA MÉDICO-SOCIAL A INATIVOS E PENSIONISTAS. AUSÊNCIA DE CAUSA RAZOÁVEL PARA SUA INSTITUIÇÃO. AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO. CONFISSÃO NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DE TENTATIVA DE SUBSIDIAR REFERIDO VALOR PARA COMPENSAR A EXTINÇÃO DO CARTÃO ALIMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE, ADEMAIS, DE ESTENDER REFERIDO AUXÍLIO INDENIZATÓRIO A APOSENTADOS E INATIVOS. VERBA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO, DESTINADA A CUSTEAR OS GASTOS DE SAÚDE DOS SERVIDORES NÃO MAIS EM ATIVIDADE. VEDAÇÃO EQUITANTE À SÚMULA VINCULANTE n° 55.

I. RELATÓRIO

Trata-se, em suma, de projetos de leis, o primeiro para autorização do município para realização de operação de

crédito com a AFESP e outro para concessão de subsídio a título de assistência médico-social a inativos e pensionistas.

Em minhas mãos, apenas os projetos de leis nº 5640/2019 e 5646/2019 e as mensagens de encaminhamento.

É o brevíssimo relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Passando ao mérito da consulta, inicialmente cabe esclarecer que a opinião exarada no presente parecer não adentra no exame de conveniência e oportunidade da Administração Pública, tampouco vincula a decisão à autoridade responsável, uma vez que é baseada na constância de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, bem como na interpretação sistemática e geral sobre a matéria esposada, aplicando a legislação vigente.

Quanto a matéria esposada no projeto de Lei nº 5640/2019, que trata de autorização do município para realização de operação de crédito com a AFESP, verificamos que de acordo com a normatização estadual, Lei nº 10.853, de 16 de julho de 2001 e Decreto nº 52.142, de 06 de setembro de 2007, autorizam tal procedimento.

Inclusive, o art. 32 da LRF, dispõe sobre os requisitos a serem tomados para a realização de tal operação, o que indicamos seu estrito cumprimento.

Aliás, em levantamento realizado no sítio eletrônico do DesenvolveSP, verificamos inúmeros contratos realizados no Estado de São Paulo.

Entretanto, advertimos no presente caso, os devidos estudos de viabilidade econômica e financeira a ser feito, bem como quanto aquilo estipulado à STN, a fim de não onerar

demasiadamente os cofres públicos e submeter os gastos primários, como educação, saúde e segurança a penalidade pelo ônus a ser realizado.

Já quanto a matéria trazida no Projeto de Lei nº 5646/2019, que trata sobre a concessão de subsídio a título de assistência médico-social a inativos e pensionistas, entendemos equivocadas de mal maior.

Explico.

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior, inclusive no que diz respeito à remuneração do funcionalismo público, em razão do princípio da simetria.

Na verdade, a contraprestação percebida pelos servidores públicos compreende uma parcela básica, que corresponde ao vencimento, acrescida de vantagens pecuniárias, ambas fixadas em lei.

Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que “os *estipêndios dos servidores públicos compõem-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias*” (Direito Administrativo, Editora Forense, 29ª edição, pág. 676).

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “*vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço ('ex facto temporis'), ou pelo desempenho de funções especiais ('ex facto officii'), ou*

em razão das condições anormais em que se realiza o serviço ('propter laborem'), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor ('propter personam'). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os 'demais componentes do sistema remuneratório' referidos pelo art. 39, § 1º, da CF", enfatizando, contudo, que "não são liberalidades pura da Administração", mas "vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor" (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª edição, Malheiros, págs. 488 e 495).

Seja como for, independentemente da nomenclatura conferida pela norma, "o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. **O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem**" (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, Editora Atlas, pág. 787 - grifos nossos).

A isso acresça-se que as vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, não podendo ser utilizadas como forma de aumento

dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade.

No caso, o Poder Executivo tenta criar o chamado “subsídio de assistência médico-social” em favor de dos servidores inativos e pensionista do município.

Isso porque, na própria exposição de motivos encaminhada, assevera o interessado que *“os servidores ao se aposentarem, sofrem perda financeira considerável, ante a cessação do pagamento proveniente do cartão de alimentação, o que dificulta sobremaneira o investimento em saúde em fase da vida em que tal medida é indispensável”*, o que deixa claro a intenção de criar complementação salarial a servidor inativo e pensionista por cessação de pagamento inconstitucional antes realizado.

Pela leitura do projeto objurgado, porém, verifica-se que o proponente estabeleceu modalidades de compensação genérica, por mera liberalidade, beneficiando apenas interesses financeiros e pessoais dos servidores inativos e pensionistas, sem qualquer contrapartida que no que diz respeito ao atendimento do interesse público, o que não se compatibiliza com os princípios da moralidade, da finalidade e da razoabilidade.

O regime jurídico a que estão sujeitos os servidores e os preceitos constitucionais que orientam seu sistema remuneratório exigem que as vantagens por eles percebidas encontrem respaldo em fatos ou circunstâncias de interesse público ou administrativo, sendo ilegítimo outorgar acréscimos estipendiários sob a esculpa de *“prestar auxílio financeiro aos inativos e pensionistas, que se encontram na maioria das vezes em vulnerável situação de saúde e de amparo social, e que necessitam destinar grande parte de seus proventos ao custeio de remédios, exames clínicos, fisioterapias e tratamentos de saúde em geral.”*

No mais, sobre a matéria esposada poderíamos discorrer tese jurídica, mas amparado no lastro constitucional, entendemos, por ora, na medida do presente projeto apresentado, estar destoado da norma regente.

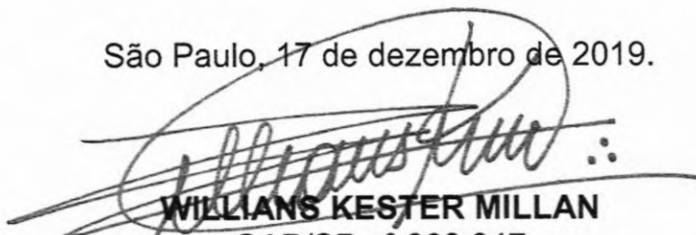
Assim, sem embargos a entendimento diverso, a míngua de maiores informações repassadas pela Consulente, a qual submeto essa modesta consulta, era o que havia a se margear.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após analisados os fatos e fundamentos declinados no presente parecer consultivo, sobre o prisma do princípio da legalidade, sem adentrar no exame de conveniência e oportunidade adstritos à Administração Pública, que emitimos, o presente parecer, conforme fundamentação supra.

É o parecer s.m.j. que colocamos a deliberação da Consulente.

São Paulo, 17 de dezembro de 2019.



WILLIANS KESTER MILLAN
OAB/SP nº 309.947



@willianskester



Willians Kester



willianskester@hotmail.com



+55 (14) 99761 3251