



PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 001/2017, DE 05 de DEZEMBRO DE 2017

Acresce o § único ao art. 82 da Lei Orgânica do Município de Lagoa da Confusão, na forma que especifica.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA DA CONFUSÃO aprova:

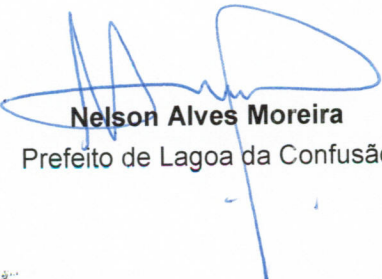
Art. 1º Fica acrescido o § único do art. 82 da Lei Orgânica do Município de Lagoa da Confusão/TO, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 82.

§ único - O membro do Poder, o detentor de mandato eletivo e os Secretários Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido ao disposto no art. 9º, X e XI, da Constituição do Estado, ressalvado, para todos os fins de direito, o pagamento referente ao adicional de férias e a gratificação natalina, por serem considerados direitos sociais garantidos, conforme art. 7º, VIII e XVII da Constituição Federal." (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Lagoa da Confusão, 05 de dezembro de 2017.



Nelson Alves Moreira
Prefeito de Lagoa da Confusão

Câmara Municipal de Lagoa da Confusão - TO.

APROVADO

Em: 08 / 12 / 2017

(8 / 0) 2ª Votação



Assinatura

Câmara Municipal de Lagoa da Confusão - TO.

APROVADO

Em: 07 / 12 / 2017

(6 / 0) 1ª Votação


Assinatura

PROTOCOLO

Nº _____
Data: 05 / 12 / 17 às 8:24



Nº **PROCOLO**

Data: 05/12/17 às 16:24 h.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
**LAGOA DA
CONFUSÃO**
INVESTIMENTO EM PESSOAS, LETIZIAÇÃO E FUTURO
ADM. 2012/2016

MENSAGEM Nº 001/2017

Lagoa da Confusão/TO., 05 de dezembro de 2017

Exmo. Senhor
Vereador Luiz Edivaldo Coelho dos Santos
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Lagoa da Confusão
NESTA

Senhor Presidente,

Tenho a honra de submeter à elevada consideração dessa Egrégia Casa de Leis, em regime de urgência, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1, de 05 de dezembro de 2017, que Acresce o § único ao art. 82 da Lei Orgânica do Município de Lagoa da Confusão, na forma que especifica.

A proposta de Emenda à Lei Orgânica pretende estender aos membros do Poder, o detentor de mandato eletivo e aos Secretários Municipais, o direito social referente ao pagamento de adicional de férias e gratificação natalina, conforme preceitua o art. 7º, VIII e XVII da Constituição Pátria.

A melhor doutrina define estes membros como “agentes políticos”, espécie que figura dentro do gênero “agentes públicos”. São os titulares de cargos estruturais à organização política, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder.

II – CONCEITO DE AGENTE POLÍTICO

O exame da diferença entre agentes políticos e servidores públicos é fundamental para avaliar a legalidade do pagamento da gratificação natalina e do adicional de férias aos primeiros, pelo tratamento constitucional distinto dado às duas categorias do gênero agente público.

De acordo com CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO¹, agentes políticos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos cargos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado.”

Enquadram-se na referida definição, no âmbito do Poder Executivo, o Presidente da República, Governadores, Prefeitos e os vices de cada um dos cargos, além de Ministros de Estado e Secretários de Estado e Municipais. No âmbito do Poder Legislativo, incluem-se os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores.

Os agentes políticos desempenham funções de natureza política e não profissional, não possuindo vínculo empregatício ou estatutário com o ente público a que pertencem, diferentemente dos servidores públicos. Assim, ainda sob os dizeres do administrativista, tais agentes políticos exercem um múnus público, vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A nomenclatura “servidor público”, conceituado pelo mesmo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO², “abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e entidades de

1 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 30ª Edição, SP, p.251.

2 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 30ª Edição, SP, p.253.



sua Administração indireta ou fundacional relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência." Encontram-se, em regra, organizados em carreiras e estão submetidos a regime jurídico de direito público ou privado.

Também JOSÉ AFONSO DA SILVA (*in* Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 22ª ed., p. 658) distingue as duas categorias, afirmando que "o elemento subjetivo do órgão público - o titular - denomina-se genericamente agente público, que, dada a diferença de natureza das competências e atribuições a ele cometidas, se distingue em: agentes políticos, titulares de cargos que compõem a estrutura fundamental do governo, e agentes administrativos, titulares de cargo, emprego ou função pública, compreendendo todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, não eventual, sob vínculo de dependência, caracterizando-se, assim pela profissionalidade e relação de subordinação hierárquica."

III – RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA AOS AGENTES PÚBLICOS

Vistas as diferenças conceituais entre agentes políticos e servidores públicos, cabe ressaltar a regra constitucional constante do art. 39:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

*§ 3º **Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.***

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Vê-se que a Constituição deu tratamentos diferenciados ao pagamento de ambas as categorias. Aos servidores públicos **ocupantes de cargos públicos** (art. 39, §3º), expressamente concedeu o direito ao décimo terceiro salário e ao adicional de férias, constantes do art. 7º, VIII e XVII, da Constituição:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

(...)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

Aos agentes políticos (art. 39, §4º), **no que tange os ocupantes de cargos que compõem a estrutura fundamental (política) do governo (vale dizer, deputados, senadores, presidente, vice-presidente, governador, vice-governador, prefeito, vice-prefeito, ministros de Estado, secretários estaduais e municipais)**, por outro lado, a Constituição determinou que a remuneração fosse paga por subsídio em parcela única, vedado o recebimento de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Não obstante previsão constitucional, trata-se de modalidade



remuneratória trazida novamente à tona pelo legislador em virtude dos delineamentos realizados pelas Emendas Constitucionais 19 e 41.

Em que pese as nomenclaturas expressas pela Carta Magna, esta renovação remuneratória (subsídio), cumulada com a escassez de pronunciamentos judiciais acerca do tema, evoca fortes dúvidas sobre o real conceito do que seja subsídio, sua abrangência e reflexos nas políticas remuneratórias. Assim, cabe aqui fazer-se as devidas ponderações sobre os diversos posicionamentos.

Nos dizeres de Diogo de Figueiredo Moreira Neto³, remuneração e subsídio são ambas espécies do gênero **estipêndios (ou também chamados de retribuição pecuniária)**, denominação de maior amplitude, que engloba qualquer importância paga em retribuição ao trabalho prestado por servidores públicos, a ela correspondendo a expressão genérica **espécies remuneratórias**, para esse efeito constitucionalmente acolhida (art. 37, XI e XIII e art. 39, parágrafo 4º, CF).

Sendo mais objetivo, tem-se que **remuneração⁴** é a importância resultante do somatório de todos os valores recebidos (vencimento + vantagens de caráter permanente ou transitórios), independentemente do título, pelo agente público. O referido conceito é indispensável, pois é esta espécie de retribuição pecuniária que não pode ultrapassar o teto remuneratório fixado no inciso XI, do Artigo 37, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 41/2003. Nesse caso, estar-se-ia somando o vencimento mais gratificação, adicional e etc.

IV - PAGAMENTO DE ADICIONAL DE FÉRIAS E GRATIFICAÇÃO NATALINA A AGENTES POLÍTICOS

A par da discussão doutrinária acerca da retribuição pecuniária concedida aos agentes políticos, passa-se, a seguir, a analisar a legalidade da extensão de alguns direitos laborais aos agentes políticos, vale dizer, férias e o 13º salário.

Preconiza Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵ que, mesmo deixando de lado a impropriedade vernacular, o dispositivo que se propõe a definir juridicamente o que venha a ser subsídio não assumiu um termo propriamente exato, nem preciso, tampouco claro.

Não é exato, porque tendo definido a espécie remuneratória como constituída de parcela única, como sendo até sua principal característica, **desconsiderou que, sendo norma da mesma hierarquia e eficácia, mandava agregar aos estipêndios de qualquer ocupante de cargo público, sem distinção, vários acréscimos pecuniários garantidos a título de direitos sociais (art. 7º, VIII, IX, XII, XVI e XVII, CF).**

Tampouco é preciso, porque o estipêndio em parcela única excluiria o cômputo de verbas indenizatórias, como as diárias e ajudas de custo, **que serão sempre e efetivamente devidas**, pois o Estado não se pode locupletar com prejuízo de seus próprios servidores que sejam obrigados a despender recursos pessoais para atender a circunstância excepcionais, no desempenho do serviço público.

Tampouco, enfim, é claro, porque deixa sem previsão **a que título se dará o pagamento de parcelas referentes a cargos em comissão e a funções gratificadas, que presumidamente não deverão ser agregadas aos subsídios nem, tampouco, exercidas**

3 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, Ed. Forense, 13ª Edição, RJ, p.287.

4 Remuneração é o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos. "ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, São Paulo: Saraiva, 1999, p.305

5 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, Ed. Forense, 13ª Edição, RJ, p.291.



graciosamente, bem como de parcelas já legitimamente agregadas aos vencimentos sob a forma de direitos pessoais, deixando dúvidas sobre a forma em que se processarão essas remunerações, ante a regra da 'parcela única'.

Palmitilhando as sendas abertas pelo legislador, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶ aduz que a intenção do legislador, ao determinar que o subsídio seja pago em parcela única, fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda nº 19/98.

Com efeito, mantém-se, no art. 39, §3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art.7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o §4º do artigo 39 exclui essas vantagens ao falar em parcela única; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos ocupantes de cargo público, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§3º e 4º do artigo 39, de modo a atender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente, com fundamento constitucional.

Corroborando desse entendimento, Odete Medauar⁷ aduz que de regra, a retribuição pecuniária dos agentes públicos ocorre mensalmente, por isso, a parcela única diz respeito a cada retribuição mensal. O sentido de parcela única, sem qualquer acréscimo, é atenuado pela própria Constituição Federal: o §3º do art. 39 assegura aos ocupantes de cargos públicos vários direitos previstos para os trabalhadores do setor privado: 13º salário, salário-família, adicional noturno, adicional de férias e etc.

Complementando o rol dos ilustres administrativistas, a Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha⁸ pontifica de forma clara e imune a dúvidas:

Tem-se na norma constitucional em estudo (art. 39, § 4º) que aqueles titulares do direito ao subsídio terão nele a sua fonte exclusiva de pagamento (serão remunerados exclusivamente por subsídio) e que ele se forma por uma parcela única, vedando-se outros acréscimos.

Há de interpretar aquela norma considerando-se a inovação positivada com a utilização de um rótulo jurídico que, anteriormente, ostentava conteúdo inteiramente diverso, mesmo em sua composição administrativa e pecuniária, e em sua natureza jurídica.

Em primeiro lugar, há de se inteligir que o subsídio é a forma de remuneração exclusiva daqueles agentes no sentido de que não se lhes há de admitir tal pagamento como uma espécie remuneratória acrescendo-se a ela um vencimento ou qualquer outra espécie de pagamento pela contraprestação devida em razão do exercício do cargo ou da função.

A exclusividade da espécie de remuneração sob a forma de subsídio há de ser considerada, pois, no sentido de que o seu padrão de valor pecuniário devido pelo cargo ou função correspondente é ele e não

6 ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo, Ed. Atlas, 24ª Edição, SP, p.552.

7 MEDAUAR, Odete, Direito Administrativo Moderno, Ed. Revista dos Tribunais, 15ª Edição, SP, p.291.

8 ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 303/314.



outro e não pode ser acrescido de outros padrões, no caso daqueles ocupados pelos agentes descritos na norma do art. 39, § 4º, ou do § 8º, se vier e como vier a ser legalmente definido.

Da mesma forma que ao criar cargo qualquer do quadro da Administração Pública a lei descreve o seu nome jurídico, o seu nível, o seu grau, o seu status no quadro de cargos e de carreiras, se for o caso, e o padrão de vencimento a ele correspondente, **a lei que vier a cuidar do valor-padrão referente ao cargo ou função constitucionalmente referido na norma do art. 39, § 4º, haverá de ser fixado, e ele será nomeado subsídio. Quer dizer, o subsídio devido ao agente político, membro de Poder e demais agentes aos quais se confere aquela espécie remuneratória, corresponde ao vencimento definido para o agente público ou o servidor público em geral. O vencimento compõe, ao lado do subsídio, espécies remuneratórias. Um como o outro compõem, a sua vez, a remuneração, a que se chega pela sua soma a outras parcelas constitucional e legalmente estabelecidas em determinados casos e para determinados cargos, funções e empregos públicos.**

De igual parte, a dicção constitucional é impositiva ao estabelecer que o subsídio é fixado em parcela única. Interprete-se essa característica segundo o conjunto harmonioso das normas constitucionais, a finalidade da norma considerada e o quanto se pretende nela escoimar de dúvidas, especialmente tendo-se o conteúdo que prevalecia e que não mais pode preponderar na matéria. Como antes anotado, o subsídio era composto, nos sistemas jurídicos que precedentemente prevaleceram no Brasil, de duas parcelas: uma variável e uma fixa. O subsídio adotado agora, como espécie remuneratória peculiar e própria conferida a determinados cargos e funções públicas, forma-se e fixa-se em parcela única. **O subsídio é fixado em parcela única, mas a remuneração não necessariamente. Não há qualquer vedação constitucional a que os demais direitos dos agentes públicos, aí incluídos aqueles definidos na norma do art. 39, § 4º, venham a ser espoliados ou excluídos do seu patrimônio. Nem poderia, porque a Emenda Constitucional não pode sequer tender a abolir, que dirá botar por terra, direitos fundamentais como aquele relativo ao pagamento no período de férias, o 13º, dentre outros, que alteram o valor remuneratório, mas não o valor do subsídio. O que não se pretende permitir, na norma constitucional em epígrafe, é tão-somente que o padrão subsidiado e destinado à remuneração básica dos agentes públicos, aos quais ele se destina, componha-se de parcela fixa e outra variável, parcela referente ao exercício e outras formas de gratificação, parcela fixa e outra pelo exercício de representação etc. Mas não se há vislumbrar vedação ao reconhecimento e direito dos agentes públicos, aos quais se confere subsídio, e não vencimento, de lhes serem pagas as parcelas que lhe são devidas por força de usa condição de trabalho público[...]**

E conclui a ilustre Ministra:

Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito dentre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua remuneração, e não em seu subsídio, outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele



relativo ao valor padrão básico devido em função do exercício do cargo...

Tanto os adicionais ou as gratificações são aqui sublinhados porque, tendo sido apontados, expressa e exemplificativamente, pelo constituinte reformador no texto do artigo 39, § 4º, poderiam ser considerados como vedados sempre. Não parece seja este o ditame normativo contido naquele dispositivo....

Subsídio não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida. O que não se admite mais é a concessão de um aumento que venha travestido de vantagem, mas que dessa natureza não é. A vantagem guarda natureza própria, fundamento específico e característica legal singular, que não é confundida com os sucessivos aumentos e aumentos sobre aumentos, que mais escondiam que mostravam aos cidadãos quanto cada dos seus agentes percebia em função do exercício do seu cargo, função ou emprego público.

O STF, ao apreciar o tema, fixou a seguinte tese:

O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário. STF. Plenário. Rel. originário Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017 (repercussão geral).

Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, o regime de subsídio é incompatível apenas com o pagamento de outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro e das férias, que são verbas pagas a todos os trabalhadores e servidores, com periodicidade anual.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 39, § 3º, que os servidores públicos gozam de terço de férias e 13º salário, não sendo vedado o seu pagamento de forma cumulada com o subsídio.

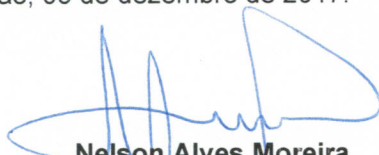
Os agentes políticos, como é o caso dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, não devem ter um tratamento melhor, mas também não podem ter uma situação pior do que a dos demais trabalhadores. Se todos os trabalhadores em geral têm direito a um terço de férias e têm direito a décimo terceiro salário, não se mostra razoável que isso seja retirado da espécie de servidores públicos (Prefeitos e Vice-Prefeitos).

Assim, não é inconstitucional o pagamento de terço de férias e 13º salário a Prefeitos e Vice-Prefeitos, Secretários e Vereadores.

Nesse passo, solicito a V. Excelência e aos Nobres Pares desta Casa Legislativa, que emprestem à iniciativa o apoio de mister à sua formalização.

Atenciosamente,

Lagoa da Confusão, 05 de dezembro de 2017.


Nelson Alves Moreira
Prefeito de Lagoa da Confusão