

## **PARECER JURÍDICO**

**REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE CLÁUDIO, ESTADO DE MINAS GERAIS.**

**SOLICITANTE: Presidência da Casa Legislativa.**

**ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº 01/2020, de 09.01.2020, que “Institui a Gratificação por Atividade de Ouvidoria – GAO, no âmbito do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências”.**

**PARECERISTA: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659.**

### **1. RELATÓRIO**

Consulta-nos a requerente, através de sua Presidência, sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 01/2020, de autoria de autoria da Mesa Diretora desta Casa Legislativa. O projeto institui a Gratificação por Atividade de Ouvidoria no âmbito do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências.

Foi apresentado o respectivo dossiê no qual se inserem: texto do projeto de Lei; mensagem de justificativa; demonstrativo de impacto financeiro para o exercício de 2020; declaração do ordenador de despesas (Presidente da Câmara Municipal); despacho da presidência da Casa distribuindo o projeto às comissões; e-mail de notificação ao SINTRAM, sindicato representativo dos servidores públicos municipais, atuante nesta circunscrição; despacho da presidência das comissões.

Ademais, o SINTRAN participou ativamente da discussão acerca do tema, conforme previsão do artigo 154 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Demais considerações serão feitas na fundamentação.

Em apertada síntese, é o breve relatório.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A Lei Federal 12.527/2011 regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, bem como o disposto no inciso II do § 3º do artigo 37 e § 2º do artigo 216, todos do texto constitucional vigente (Carta Magna de 1988).

A Lei 13.460/2017, por seu turno, versa sobre **participação, proteção e defesa dos direitos do usuário do serviço público**. Esta Lei deve ser interpretada em consonância com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor e com as diretrizes constitucionais do tema.

Os diplomas legais citados, além disso, devem ser interpretados conjuntamente, visto que se complementam. Aliás, é de bom alvitre lembrar que nenhuma legislação tem aplicação isolada, dissociada do ordenamento jurídico.

Alguns dispositivos merecem especial ênfase, como: artigo 7º da Lei 13.460/2017, pelo qual é necessária a elaboração de Carta de Serviços ao Usuário; artigo 6º da Lei 13.460/2017, que versa sobre os direitos dos usuários de serviços públicos; artigo 9º da mesma norma, que prevê o direito do usuário de *apresentar manifestações perante a Administração Pública*; artigo 10, pelo qual é necessária a implantação de Ouvidoria para fins de recebimento das manifestações dos usuários; parágrafo único do artigo 12, o qual enumera as etapas da efetiva resolução das manifestações do usuário (recebimento; emissão de protocolo; análise e obtenção de informações; decisão administrativa e ciência ao usuário).

O funcionamento específico das Ouvidorias está disciplinado nos artigos 13 a 17 da Lei Federal 13.460/2017. O artigo 17 *é taxativo ao prescrever que atos normativos específicos disporão sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias*.

O artigo 25, III, da Lei em comento versa que a Lei entrará em vigor em 720 dias para os municípios com menos de cem mil habitantes (caso de Cláudio/MG). Considerando a publicação ocorrida em 26 de junho de 2017, **é de rigor reconhecer que a lei entrou em vigor para esta Casa Legislativa em 16 de junho de 2019** (720 dias após sua publicação).

Portanto, **esta Casa Legislativa já deveria ter implantado sua Ouvidoria Parlamentar há, no mínimo, oito meses**, o que não ocorreu.

Não obstante a Resolução 199/2019 tenha criado a Ouvidoria Parlamentar desta Casa Legislativa, a mesma não está em funcionamento até a presente data. Sequer foram designados o Ouvidor-Geral e o Ouvidor-Substituto, tampouco o servidor responsável pela operacionalização da Ouvidoria.

Desta forma, para viabilizar o efetivo funcionamento da Ouvidoria Parlamentar desta Casa Legislativa, **foi necessária a elaboração do Projeto de Lei Complementar de n.º 01/2020**, o que justifica a iniciativa da Mesa Diretora.

O artigo 5º da Resolução 199/2019, em consonância com a legislação federal, prevê a necessidade de designação de um Ouvidor Geral, um Ouvidor Substituto e um **servidor para gerenciamento técnico e operacional da Ouvidoria**.

Ocorre que o servidor, ao ser designado para tal finalidade, *estaria atuando em desvio de função*, visto que o gerenciamento técnico e operacional da Ouvidoria **não se inclui no rol de atribuições de nenhum dos cargos desta douta Casa Legislativa**. Por esta razão, visando evitar qualquer conduta ilegal, **foi necessário criar uma gratificação de atuação na Ouvidoria, legitimando, portanto, o exercício do servidor na respectiva área**. A gratificação em comento, aliás, já existe no âmbito de outros Poderes e órgãos da Administração Pública (como Ministério Público, Judiciário, Polícias Judiciárias, Executivo etc.).

A realização dos procedimentos operacionais atinentes à Ouvidoria *deve ser remunerada separadamente*, haja vista que estas funções, como já sublinhado, não integram as atribuições originais dos cargos públicos desta Casa Legislativa.

As “gratificações” constituem uma vantagem pecuniária, ou seja, **acréscimos de estipêndio que integram a remuneração do servidor em razão de um serviço prestado além de suas atribuições**. É o caso, por exemplo, da gratificação de participação em comissão.

Percebe-se, portanto, que a gratificação de participação na Ouvidoria constitui uma gratificação pelo serviço, ou seja, uma retribuição *propter laborem*, *que pode ser suprimida a qualquer tempo caso o servidor deixe de exercer a atribuição que lhe deu causa*.

Não se trata de uma gratificação individual do servidor, visto que não se relaciona com as condições pessoais do mesmo.

No âmbito da Câmara Legislativa de Cláudio/MG, seu plano de Cargos, Salários e Carreiras dos Servidores Efetivos, bem como sua estrutura organizacional, é regulamentado pela Lei Complementar Municipal 105/2017. O artigo 51 da referida Lei versa sobre os componentes da remuneração dos servidores, listando, no inciso V, a gratificação por participação em comissão. O § 5º do já citado artigo 51 prevê a vedação de que o mesmo servidor receba mais de uma gratificação.

Desta forma, considerando que a Gratificação de Ouvidoria está sendo criada por meio de Lei Complementar (equivalente à Lei Complementar n.º 105/2017), o instrumento jurídico é adequado à sua finalidade, não havendo ilegalidade.

Saliento, quanto ao **valor da Gratificação**, que devem ser considerados aspectos como a *complexidade das atribuições da ouvidoria*, bem como a *necessidade de desempenho de atividades abstrusas, como elaboração de relatórios, de cartas/resposta, análise de leis* etc. A participação do servidor exigirá a realização de *várias etapas até a efetiva resolução da demanda (recebimento; emissão de protocolo; análise e obtenção de informações; decisão administrativa e ciência ao usuário)*, inclusive com tomada de decisões complexas e análise dos mais variados dispositivos legais, o que *justifica a fixação de um valor condizente com tamanha responsabilidade*.

O critério para fixação do valor da gratificação é discricionário, porém, a discricionariedade encontra limite na legislação vigente, devendo ser motivada. Percebe-se, pela análise acurada do projeto de Lei, que a remuneração se equiparou à Gratificação de participação em Comissão de Licitação prevista na Lei Complementar n.º 105/2017, tendo sido este o critério adotado pela Casa Legislativa (o critério foi unicamente a paridade com outra espécie de gratificação).

Todavia, o critério utilizado deve ser visto com cautela, sobretudo porque, como consta no próprio projeto de Lei Complementar n.º 01/2020, ao servidor designado caberá a função de **gerenciamento técnico e operacional** da Ouvidoria. É dizer, noutras palavras, que toda a atividade de Ouvidoria passará pelo crivo do servidor, o que se depreende, também, das disposições da Resolução 199/2019 e Lei Federal 13.460/2017.

Ademais, as atribuições do servidor compreendem o exercício de etapas complexas, sendo responsável, também, por confecção de relatórios mensais, elaboração da *memória* da ouvidoria, tomada de decisões etc

Por fim, porquanto os servidores que participem de comissão de licitação tomem suas decisões em conjunto e sob respaldo da assessoria jurídica da Casa Legislativa, o servidor que atuar na Ouvidoria irá *atuar isoladamente, não tendo o respaldo de uma comissão, tampouco da assessoria jurídica, tendo que decidir, sozinho, acerca do teor das respostas, fazendo, inclusive, juízo de mérito em relação aos questionamentos, reclamações e sugestões que receber*. É dizer, portanto, que a responsabilidade da Comissão de Licitação é reduzida se comparada com a do servidor da Ouvidoria, até mesmo porque o procedimento licitatório tem uma formalidade excessiva<sup>1</sup> que garante controle interno efetivo que pode sanar eventuais vícios, o que não ocorrerá na Ouvidoria (cujas respostas deverão ser praticamente imediatas).

---

<sup>1</sup> Na qual se inclui a revisão pela própria comissão; revisão pela assessoria jurídica, antes da homologação; a revisão pela presidência; a revisão do setor de contabilidade, antes do empenho e efetivo pagamento.

Por estas razões, apesar de entender como legal e constitucional o objeto do Projeto de Lei Complementar n.º 01/2020, compete ressaltar **que o critério discricionário adotado para fixação do valor da gratificação** (mera paridade com outra gratificação) **parece-me insuficiente em face das listadas particularidades**.

Portanto, nos termos de toda a legislação aplicável à espécie, e em face dos argumentos expostos, o projeto de Lei Complementar n.º 01/2020 é legal e constitucional, atendendo, ainda, os parâmetros de juridicidade.

Por fim, o projeto encontra-se redigido em boa técnica legislativa e atende aos preceitos da Lei Complementar 95/98.

Desta forma, **não há objeção quanto à sua tramitação e deliberação**.

### **CONCLUSÃO**

À luz do que fora exposto, opino pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 01/2020, estando apto à tramitação, discussão e deliberação Plenária.

Este é o parecer *sub censura*!

Cláudio (MG), 18 de fevereiro de 2020.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
OAB MG 145.659  
Advogado Público