



**PARECER CONJUNTO Nº DAS COMISSÕES DE  
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO AO  
PROJETO DE LEI Nº 387/2021.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito, que dispõe sobre a Bonificação por Resultados – BR referente ao ano de 2020 instituída pela Lei nº 17.224, de 31 de outubro de 2019.

Segundo o art. 1º da propositura, a Bonificação por Resultados – BR, de que trata a Lei nº 17.224, de 2019, referente ao ano de 2020, será paga para todos os agentes públicos elegíveis, nos termos da legislação e normatização de regência, considerando o índice máximo de cumprimento das metas, observado o montante global destinado ao seu pagamento no presente exercício.

A propositura ainda acrescenta § 9º ao art. 8º da citada Lei nº 17.224, de 2019, com o objetivo de deixar expresso que a percepção da Bonificação por Resultados – BR, juntamente com as parcelas remuneratórias a que faça jus o agente público no mês do pagamento, não poderá exceder o limite remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Segundo o ofício de encaminhamento da proposta, a iniciativa decorre da necessidade de se restabelecer a equidade na distribuição dos recursos destinados ao pagamento da Bonificação por Resultados, evitando prejuízos



aos agentes públicos da área da saúde, assistência social, serviço funerário e de outras áreas que foram mais demandadas, ao longo do ano de 2020, na adoção das medidas de enfrentamento da pandemia de COVID-19. Esclarece ainda que a necessidade de adoção de medidas de distanciamento social e demais providências sanitárias visando evitar ou reduzir a disseminação da contaminação pela COVID-19, e seus efeitos no sistema de saúde pública ou privada no âmbito do Município, impactaram e, em alguns casos, impediram a consecução de metas fixadas, em especial para os órgãos e unidades que estavam na linha de frente ao combate da pandemia.

Sob o aspecto jurídico, a proposição reúne condições para prosseguir em tramitação.

As normas gerais sobre processo legislativo estão dispostas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A propósito do tema, dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, organização administrativa, serviços públicos e sobre atribuições e regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios.



Em discussão do tema, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.061, o eminente Ministro Carlos Britto preleciona que:

*“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 (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 Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e 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 de reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal 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”. (Voto do Ministro Carlos Britto, no julgamento da Adin nº 3.061, DJ 09.06.2006).*

Nesse passo, nossa Lei Orgânica veio estabelecer que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, e sobre a fixação ou aumento de remuneração dos servidores, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, conforme disposto no art. 37, § 2º, incisos I a III. Resta



atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, cumpre observar que a propositura não cria a referida Bonificação por Resultados - BR, mas apenas estabelece regra transitória no sentido de possibilitar o pagamento da referida gratificação em 2020 em seu índice máximo para todos os agentes públicos elegíveis, fundamentando a proposta no fato de a pandemia ter interferido sobremaneira no implemento das metas estabelecidas, seja em razão das medidas sanitárias impingidas pela própria Administração Municipal, seja pelo atendimento da determinação do Poder Público no direcionamento dos esforços e recursos para as ações de enfrentamento da calamidade e emergência de saúde pública.

Assim, por não criar a referida Bonificação, em tese a propositura não exigiria o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja observância seria pertinente no momento da aprovação da Lei nº 11.224, de 2019 que instituiu o referido benefício.

Ademais, cumpre observar que segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, eventual exigência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro pode ser suprida no curso do processo legislativo:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E**



ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5.816 Rondônia, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 5.11.2019). Destacamos.

A respeito do reajuste ou majoração de benefícios aos servidores públicos, importa ainda trazer à colação as restrições impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que dispõe, em suas linhas gerais, sobre: (i) a suspensão do pagamento das dívidas que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios eventualmente tenham com a União; (ii) a reestruturação das operações de crédito que os Estados e os Municípios tenham contraído junto ao sistema financeiro e às instituições de crédito, o que significa dizer que possibilita o aumento do endividamento dos entes públicos; (iii) a disponibilização de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos



Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a serem usados em ações de enfrentamento ao Coronavírus; (iv) a dispensa da observância de diversos comandos da LC nº 101/2000, que buscam preservar o equilíbrio das contas públicas; e (v) a imposição de vedações administrativas, especialmente no âmbito da gestão de pessoal, a todos os entes federativos cujo Poder Legislativo decreta calamidade pública com base no art. 65 da LC nº 101/2000.

Considerando o impacto da crise de saúde sobre as finanças públicas, a Lei Complementar previu medidas que visam a conter o crescimento dos gastos com pessoal, além de frear a criação de despesas obrigatórias. Tais medidas foram estabelecidas em seu art. 8º, que impôs uma série de vedações à União, Estados e Municípios, atinentes ao serviço público, até 31 de dezembro de 2021. Se, por um lado, o programa abrange um pacote de ações que visa a amenizar os efeitos devastadores da pandemia da Covid-19 sobre a Federação, por outro, exige como contrapartida a contenção de gastos pelos seus integrantes.

A partir de tais premissas, podemos interpretar as vedações impostas aos gastos públicos com seus servidores ao Município de São Paulo, que decretou o Estado de Calamidade Pública por meio do Decreto Municipal nº 59.291/2020.

Primeiramente, cumpre recordar que o Supremo Tribunal Federal, em 15 de março de 2021, no julgamento conjunto das Ações Diretas de



Inconstitucionalidade nº 6450, 6447, 6525 e 6442, decidiu pela improcedência das ações diretas e pela constitucionalidade da Lei Complementar Federal nº 173 de 2020, inclusive de seu art. 8º, e, entendeu, conforme trechos do voto do Relator Ministro Alexandre de Moraes, acolhido unanimemente pelo Plenário, que *“os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia. Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação à alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes”*.

Segundo o art. 8º, inc. VI da LC 173 temos que:

*“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

*...*

*VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.”*



Interpretando e aplicando tal dispositivo, o Ato Normativo nº 01/2020-TJ/TCE/MP, de 3 de junho de 2020, determinou para o Tribunal de Justiça de São Paulo, Ministério Público de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (D.O.E, 4/06/20, PL, p.12), estarem vedadas até 31 de dezembro de 2021, “a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como a criação ou majoração de qualquer vantagem ou benefício pecuniário, inclusive indenizatório, salvo se o ato de concessão decorrer de decisão judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020”.

Parece-nos claro, pois, no mesmo sentido, que de acordo com o art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar nº 173, de 2020, ficar vedado no Município criar ou majorar auxílios, vantagens ou benefícios, de qualquer natureza, a seus servidores públicos, até 31 de dezembro de 2021, como critério geral.

No entanto, necessário se torna verificar se a Bonificação por Resultados – BR pode ser enquadrada dentro das exceções previstas no art. 8º, inciso VI, “in fine” da Lei Complementar nº 173/2020, em especial no tocante a seguinte exceção: se o benefício a ser pago é “derivado de determinação legal anterior à calamidade”.

A “determinação” relativa ao benefício deverá estar prevista expressamente em lei, não por meio de Decreto regulamentar, e deverá ser de



fato “determinação”, ou seja, a majoração não poderá ser estar submetida a critério subjetivo discricionário do Administrador.

Indispensável verificar, portanto, a disciplina legal da Bonificação por Resultados – BR, de que trata a Lei nº 17.224, de 2019, lei editada previamente a 28 de maio de 2020, data da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, de 2020. Dispõe o art. 1º e ss. da Lei nº 17.224 de 2019:

*Art. 1º Fica instituída a Bonificação por Resultados – BR, vinculada ao cumprimento do Programa de Metas previsto no art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a ser paga aos agentes públicos em exercício nos órgãos e unidades da administração direta, nas autarquias e nas fundações do Município de São Paulo.*

*Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal Tributário Municipal.*

*Art. 2º A Bonificação por Resultados – BR constitui, nos termos desta Lei, prestação pecuniária eventual, desvinculada dos vencimentos, salários ou subsídios recebidos pelo agente público, que a perceberá de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração.*

*§ 1º A Bonificação por Resultados – BR não integra nem se incorpora aos vencimentos, salários, subsídios, proventos ou pensões para nenhum efeito e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício, bem como sobre ela não incidirão os descontos previdenciários.*

*§ 2º O pagamento da Bonificação por Resultados – BR é compatível com outras verbas vinculadas à produtividade ou vantagens de mesma natureza, previstas nas legislações específicas, as quais, entretanto,*



*ficam excluídas de sua base de cálculo, nos termos do art. 4º, inciso VI, desta Lei.*

*Art. 3º A Bonificação por Resultados – BR será paga, observado o montante global anual destinado ao seu pagamento, na proporção direta do cumprimento das metas definidas para o órgão, ente ou unidade administrativa onde o agente público estiver desempenhando suas funções, observadas as disposições deste Capítulo.*

*§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, os órgãos, entes ou unidades administrativas serão submetidos à avaliação destinada a apurar os resultados obtidos em cada período, de acordo com os indicadores globais, referidos no Programa de Metas previsto no art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e/ou específicos, definidos nos termos do art. 6º desta Lei, e respectivas metas.*

*§ 2º As metas deverão evoluir positivamente em relação aos mesmos indicadores do período imediatamente anterior ao de sua definição, excluídas alterações de ordem conjuntural que independam da ação do Município, na forma a ser disciplinada pela comissão mencionada no art. 5º desta Lei.*

*§ 3º A Bonificação por Resultados – BR poderá ser implantada de forma gradativa e setorial, nos termos definidos em decreto...*

Os artigos 4º e 5º da mesma lei estabelecem minuciosamente os indicadores e os critérios de apuração.

Constata-se que ao instituir a Bonificação por Resultados, a Lei nº 17.224 de 2019 estabeleceu o critério (avaliação objetiva); o motivo (incentivo à produtividade) e o conteúdo (atingimento de metas). Trata-se de comando normativo que vincula o Administrador. E, como apontado na justificativa que



acompanhou o presente PL, “segundo as regras legais e regulamentares vigentes, o período de avaliação do cumprimento é anual e seu pagamento deverá ser realizado ao longo do ano subsequente”.

Todavia, o fato de haver, como no caso, determinação legal, autoaplicável, que vincula o Administrador, não exclui a eventual necessidade ou conveniência de regulamentação, no âmbito do Poder Executivo. Em outras palavras: de acordo com pacífica orientação do Direito brasileiro, os conceitos de vinculação e discricionariedade do Administrador não se confundem com o conceito de autoaplicabilidade da lei, que diz respeito, conforme doutrina consagrada de José Afonso da Silva (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, 7ªed. São Paulo: Malheiros, 2008), acolhida majoritariamente pela doutrina e jurisprudência pátrias, apenas à eventual restrição da eficácia da lei. Por óbvio, uma lei plenamente eficaz, autoaplicável e vinculante não exclui a necessidade ou conveniência de edição de ato administrativo regulamentar para a sua perfeita e adequada execução.

Prevalece aqui o entendimento adotado no Ato Normativo nº 01/2020-TJ/TCE/MP, de 3 de junho de 2020, já mencionado, do Tribunal de Justiça de São Paulo, Ministério Público de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Oportunas ainda as ponderações do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME) sobre a matéria:

“Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde



que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal. Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico funcionais, acadêmicos e organizacionais. Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite”.

Na mesma linha também, mencione-se trecho do Parecer SEI da Procuradoria da Fazenda Nacional nº 9357/2020/ME, que concluiu:

*“n) por fim, cumpre registrar que as gratificações por desempenho também não se enquadram nos institutos paradigmas elencados no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, por não se tratarem de adicional por tempo de serviço e não se confundirem com a licença-prêmio. Sendo assim, considerando que ao art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, deve ser dada interpretação restritiva, tem-se que a referida norma também não se aplica às gratificações por desempenho”.*

Importante, por fim, destacar o item 18 do mencionado Parecer SEI:

*“18. Com relação aos ciclos avaliativos em andamento para fins de concessão e/ou manutenção das respectivas gratificações de desempenho, conclui-se que não serão afetados pela suspensão prevista na LC nº 173, de 2020, pois trata-se de parcela permanente,*



*que integra a estrutura remuneratória do servidor, cujos critérios para pagamento envolvem o cumprimento das metas pactuadas entre as unidades e os respectivos servidores, a avaliação dos membros das equipes e das chefias imediatas, bem como o alcance das metas institucionais”.*

Note-se que tampouco se aplica à Bonificação por Resultados-BR a vedação constante no inciso VII da Lei Complementar referida: “*criar despesa obrigatória de caráter continuado*”, posto que se trata apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação.

Deste modo, quer-nos parecer que a Bonificação por Resultados-BR, instituída pela Lei nº 17.224 de 2019 (anterior à calamidade pública), deverá ser concedida por estar contemplada nos exatos termos da exceção admitida pelo art. 8º, inc. VI, in fine da Lei Complementar nº 173 de 2020. E o projeto de lei em exame tão somente modifica as regras ordinárias de apuração dos resultados, justificadamente - em face das circunstâncias extraordinárias da pandemia - precisamente para dar cumprimento à determinação legal anterior. Além disso, de modo consentâneo com a austeridade que o momento atual impõe, explicita que a concessão em comento observa os limites determinados pelo art. 37, XI da Constituição Federal.

Para a sua aprovação, a proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.



Pelo exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa é **LEGALIDADE**.

Quanto ao mérito a **Comissão de Administração Pública** tem a destacar que a Bonificação por Resultados – BR constitui prestação pecuniária eventual, desvinculada dos vencimentos, salários ou subsídios recebidos pelo agente público, que a perceberá de acordo com o cumprimento das metas fixadas pela Administração, devendo ser paga observado o montante global anual destinado ao seu pagamento, na proporção direta do cumprimento das metas definidas para o órgão, ente ou unidade administrativa onde o agente público estiver desempenhando suas funções.

Conforme o art. 1ª do projeto ora em análise, a BR referente ao ano de 2020 deverá ser paga para todos os agentes elegíveis, considerando o índice máximo de cumprimento das metas.

Outrossim, consoante o art. 2º da propositura, insere-se o § 9 ao artigo 8º, da Lei 17.224/19, norma para limitar ao teto Constitucional o somatório da remuneração mensal dos servidores juntamente com a Bonificação por Resultados.

Por fim, vale destacar que bonificações atreladas a metas e resultados são fatores que contribuem positivamente com índices motivacionais em gestão de pessoas e isso tem impacto direto nas métricas de eficiência e de



efetividade nas atividades prestadas. Em assim sendo e cientes de que o projeto ora em análise faz justa adequação ao atingimento dessas metas em momento de exceção como este por qual estamos passando, esta Comissão consigna posição favorável a ele.

Por sua vez, a **Comissão de Finanças e Orçamento** destaca que em razão da Pandemia de COVID-19, algumas áreas que foram mais exigidas na adoção das medidas de enfrentamento da crise sanitária seriam prejudicadas na distribuição dos recursos destinados à Bonificação por Resultado. Neste sentido, pretende-se que a Bonificação para o exercício de 2020 seja pago considerando o índice máximo de cumprimento das metas, evitando uma inequidade entre as carreiras que foram mais ou menos prejudicadas pela pandemia.

Cabe ressaltar que o art. 2º da propositura visa inserir o § 9 no artigo 8º da Lei nº 17.224, de 31 de outubro de 2019, para que a percepção da Bonificação por Resultados, BR, juntamente com as parcelas remuneratórias a que faça jus o agente público no mês de pagamento, não exceda o limite remuneratório, fixado no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Do ponto de vista da Comissão de Finanças e Orçamento, o valor orçado em 2021 para Pessoal e Encargos Sociais é de R\$ 15,37 bilhões, valor nominal 3,3% maior que o valor orçado para 2020 (R\$ 14,51 bilhões). Entre janeiro e maio de 2021, o valor liquidado com Pessoal e Encargos Sociais foi de



R\$ 5,50 bilhões, valor 8,1% superior aos R\$ 5,09 bilhões liquidados entre janeiro e maio de 2020.

Por outro lado, cabe destacar que o saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” do Balanço Patrimonial da Prefeitura registava, de acordo com o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), em 31 de maio de 2021, um saldo de 21,78 bilhões. Parte desses recursos possui destinação legal determinada (recursos vinculados), não podendo ser utilizados para outras finalidades que não aquelas especificadas em lei.

Neste sentido, quanto ao aspecto financeiro, nada há a opor à propositura, visto que as despesas de sua execução serão cobertas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Portanto, o parecer é favorável.

Sala das Comissões Reunidas,