

Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre, Minas Gerais

Pouso Alegre, 16 de maio de 2017.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 858/2017

Autoria – Poder Executivo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 858/2017**, de autoria do Chefe do Poder Executivo que, **“AUTORIZA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO A CONCEDER REAJUSTE DE VENCIMENTOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O Projeto de lei em análise visa autorizar o chefe do Poder Executivo a conceder 7,0% de reajuste sobre os vencimentos básicos dos servidores públicos municipais. No seu parágrafo único dispõe que o reajuste de que trata o caput do artigo 1º do PL vigorará a partir de 1º de abril de 2017, incidindo o referido percentual sobre os vencimentos básicos percebidos em março de 2017.

O P.L., no seu artigo 2º, dispõe que o valor do cartão alimentação, previsto no artigo 4º da Lei nº 4586/2007, fica fixado em R\$ 310,00 a partir de 1º de abril de 2017 para todos os servidores, exceto os agentes políticos. Ressalta ao final que as despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente.

DA INICIATIVA E COMPETÊNCIA

Sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Pois bem: O artigo 18 (dezoito) da Constituição Federal declarou o município como “entidade” autônoma, com capacidade de auto-organização, assim dispondo:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Sob esse prisma, o município, na qualidade de entidade estatal autônoma, possui competência privativa para organizar o seu funcionalismo, sem qualquer ingerência de outros Poderes, seja qual for a esfera; desde que respeitada a estrita legalidade.

Ainda, a Constituição Federal prevê a alteração da remuneração dos servidores públicos, por meio de lei específica, em seu artigo 37, inciso X.

Assim dispõe a r. norma:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada ao inciso pela Emenda Constitucional nº 19/98);” (grifo nosso)

O aumento real é a concessão ao servidor de numerário que exceda e/ou que seja distinto da recomposição inflacionária, seja pela sua ordem, seja pelo seu índice superior à inflação do ano anterior. O PL em análise dispõe acerca do reajuste de 7% aos servidores do município e o cartão alimentação que passará para o valor de R\$ 310,00.

No caso deste projeto a justificativa é clara: *“Esclareço a essa casa de leis que o percentual do reajuste previsto no projeto de lei compreende a reposição da inflação que no período foi de 6,29% e 0,71% de aumento real. Além disso, o percentual concedido está acima do índice acumulado do INPC, que no período foi de 6,58%.”*

Hely Lopes Meirelles, comentando a diferenciação, afirmou:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.” (in **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

O Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho, ensina:

“9. A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa, em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.” (Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo. 13ª edição. Belo Horizonte: Del Rey. 2007. p. 826)

De outra vereda, os atos que criarem ou aumentarem tais despesas, deverão ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor, e nos dois subseqüentes, além de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (artigo 17, § 1º).

Assim, toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação da Administração que aumente a despesa, deverá estar compatível com o P.P.A., a L.D.O. e a L.O.A..

Assim vejamos: A despesa é adequada com a L.O.A. (art. 17, § 1º, I, L.R.F.) quando for objeto de dotação específica e suficiente, ou quando estiver abrangida por crédito genérico, de modo que a soma de todas as despesas de mesma espécie, realizadas ou a realizar, não ultrapasse os limites estabelecidos para o exercício.

Segundo o inciso II do § 1º do artigo 16, da L.R.F., a despesa configura-se compatível com o P.P.A. e a L.D.O. quando estiver conforme as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas em tais instrumentos e não infringir qualquer de suas disposições.

As despesas com pessoal, em sua maioria, enquadram-se na categoria de despesas do artigo 17, e devem seguir os limites dos artigos 19 a 23 da L.R.F., que disciplinam estes gastos por ente e esfera de Poder.

Diante do aumento de despesa ao Executivo, deve-se observar o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 16 e 17, que assim expressam:

**“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 subseqüentes;**

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:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação 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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do artigo 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo

utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do artigo 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.” (grifo nosso)

Deste modo, o projeto deve vir acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, para o presente exercício e para os dois subseqüentes e, de declaração do ordenador da despesa no sentido de que o projeto está em consonância com Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA); o que ocorreu no caso em tela.

Noutro giro, deve-se ainda verificar se a despesa com pessoal, não ultrapassa os limites impostos pela Constituição Federal, em seu artigo 169, e, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 18 a 23.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 19, regulamentando o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe que o município somente poderá gastar com o pessoal, sessenta por cento (60%) da receita corrente líquida.

Cita o artigo 19 da L.R.F.:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do artigo 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).” (grifo nosso)

Todas essas despesas estão inseridas no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma que estabelece o limite máximo de gastos do ente público com o seu pessoal. Nos Municípios, esse valor não poderá exceder 60% (sessenta por cento) de sua receita corrente líquida, entendida esta, nos termos do artigo 2º, inciso IV, alínea "c" da Lei Complementar n.º 101/00, como o "somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes", deduzida, nos Municípios, "a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição".

Assim dispõe o artigo 20 da L.R.F.:

“Art. 20. A repartição dos limites globais do artigo 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.” (grifo

nosso)

Em paralelo, no presente momento, devemos observar o limite atual de gasto com o pessoal, isto é, se o gasto com pessoal ultrapassou o limite de noventa e cinco por cento (95%), que é o limite prudencial, razão pela qual, se eventualmente ocorrer tal situação, entendemos que não poderá ser concedido qualquer benefício.

Ademais, o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no artigo 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.” (grifo nosso)

Por fim, quanto ao efeito retroativo da proposição, não há expressa proibição legal quanto à retroatividade da lei, constando apenas que não poderá ferir a coisa julgada, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Importante ressaltar que não existe qualquer ilegalidade de ofertar à lei efeitos pretéritos, isto porque a data-base de reajustamento foi fixada para o mês de abril; além do que, a própria finalidade da proposição apresentada é a readequação das finanças do servidor, garantindo a manutenção de seu poder aquisitivo.

Aliás, o T.C.E./R.S., no Parecer nº 05/2001, em singela exposição leciona:

“Destaca, também, que nada impediria que a partir de janeiro de 2001, observadas as cautelas antes referidas, fossem expedidos os atos concessores de tais reajustamentos, inclusive com efeito retroativo ao período vedado.”

Pelo exposto, opinamos pela legalidade da recomposição inflacionária concedida, acumulada com o aumento real proposto, **desde que observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal**, em especial, os artigos 16 e 17 (estimativa de impacto orçamentário-financeiro; declaração do ordenador da despesa, no sentido de que esta se encontra de acordo com P.P.A., L.D.O. e L.O.A.); artigos 18 a 23 (declaração de que as despesas com pessoal não ultrapassam 95% (noventa e cinco por cento) dos 54% (cinquenta e quatro por cento por cento) permitidos ao Executivo (devendo observar outros projetos de lei encaminhados a esta egrégia Casa de Leis que tratam de despesa com pessoal)); podendo, então, seguir seu trâmite regimental, indo às comissões temáticas para análise, e, posteriormente, ao plenário, ao qual compete a decisão final, salvo melhor juízo.

QUORUM

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES AO ARTIGO 16 DA LEI 101/2000

Por fim, cumpre ressaltar que o Prefeito Municipal, através do Secretário Municipal de Finanças, em obediência ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, encaminhou “declaração” de que “há compatibilidade e adequação da despesa constante do referido Projeto com o disposto na Lei Complementar 101/2000 -Lei de Responsabilidade Fiscal- (PPA, LOA E LDO) e estimativa de impacto financeiro.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 858/2017**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor Jurídico