

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

**Pouso Alegre, 10 de abril de 2017.**

**PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 847/2017**

**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 847/2017**, de autoria do Chefe do Poder Executivo que, “ **AUTORIZA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO A CONCEDER REAJUSTE DE VENCIMENTOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MAGISTÉRIO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO 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 do magistério da Rede Municipal de Ensino. No seu parágrafo único dispõe que o reajuste de que trata o caput do artigo 1º do PL vigorará a partir de 1º de janeiro de 2017, incidindo o referido percentual sobre os vencimentos básicos percebidos em dezembro de 2016.

O PL no seu artigo 2º dispõe que o reajuste não se estende aos cargos comissionados, sendo que permanecerão os valores pagos em 31/12/2016. 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 dispendo:

***“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 magistério.

No caso do projeto em análise a justificativa é clara ao dispor que: “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, 29ªed. 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 dispõem:

**“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 subsequentes 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 art. 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 art. 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 847/2017**, 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**