



Porto Alegre, 13 de julho de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 19.582/2016.

I. O Poder Legislativo de Novo Hamburgo, RS, por sua Comissão de Constituição, Justiça e Redação, por intermédio do coordenador de comissões, Sr. Alexandre Hendler, solicita “parecer jurídico acerca das mensagens retificativas acostadas ao PL nº 113/2016.”

Ainda, questiona a respeito da possibilidade de a proposição ser levada à votação ainda neste exercício, considerando as vedações impostas pela legislação eleitoral.

II. Registra-se que o projeto de lei nº 113, de 19 de outubro de 2015, que altera a *Lei Municipal n. 154/1992, que dispõe sobre o sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos do Município de Novo Hamburgo, e dá outras providências*, foi objeto de análise pelo IGAM, tendo sido exarada a Orientação Técnica IGAM n. 10.089, de 6 de junho de 2016.

Quanto às mensagens retificativas, passa-se à análise de alguns dispositivos em especial.

III. De pronto, importante referir o disposto na lei Complementar n. 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

- I - excetuadas as codificações, **cada lei tratará de um único objeto;**
- II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.
(Grifou-se)

Assim, entende-se que não observa a melhor técnica legislativa pretender alterar disposições das Leis n. 2.257, de 2011, e n. 333, de 2000, conforme disposto nos arts. 6º, 7º e 8º da proposição.

A respeito, nesta oportunidade nos limitamos a analisar referidas proposições.

IV. O art. 6º do projeto de lei n. 113, de 2015, conforme Mensagem retificativa datada de 8 de junho, pretende inserir na Lei n. 2.257, de 2011, que DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, dois artigos, com a seguinte redação:

Art. 21-A. Receberão verba de representação de 40%, calculado sobre o vencimento padrão os procuradores e os subprocuradores do Município.

Art. 21-B. Os servidores lotados na procuradoria-geral do Município que no exercício de cargo em comissão, função de confiança, função gratificada, no desempenho de atividade em regime de dedicação plena e os que percebam verba de representação, poderão ser convocados pelo Procurador-Geral do Município, sempre que houver interesse da Administração, não estando submetidos aos limites de jornadas desta lei e/ou de outros regulamentos, próprios ou não.

A proposição pretende, como se conclui, inçutir vantagem aos servidores ocupantes dos cargos de procuradores e subprocuradores do município.

Ainda, o art. 7º do projeto de lei, que dá nova redação ao *caput* do art. 102-A da Lei n. 333, de 2000, conforme Mensagem retificativa datada de 24 de junho:

Art. 102-A. O servidor efetivo titular do cargo de "GUARDA MUNICIPAL" que estiver no exercício das atribuições do cargo, fará jus à gratificação permanente de Risco de Vida.

Analisando o texto atual do *caput* do art. 102-A ("O servidor efetivo titular do cargo de "GUARDA MUNICIPAL" que desempenhar as atribuições do cargo em atividade externa, desenvolvida cotidiana e habitualmente, fará jus à gratificação permanente de Risco de Vida"), conclui-se que a alteração acaba por estender a vantagem de risco de vida a servidores que até então não a percebem, visto que restrita a Guardas Municipais que desempenham *atribuições do cargo em atividade externa*, condição que não mais passa a ser exigida.

Ocorre que, para a criação de vantagens – e das duas alterações legislativas referidas decorrerão vantagens a determinados servidores –, necessária a observância a alguns requisitos constitucionais e legais.

Nos termos do art. 169¹, § 1º, da Constituição Federal é obrigatória a previsão específica no texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como dotação

¹ Constituição Federal

orçamentária suficiente, para que se possa realizar a admissão ou contratação de pessoal, aumento de remuneração, criação de vagas e cargos, gratificação e funções a qualquer título.

Quando o inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal determina que para a criação de cargos, concessão de vantagens e aumento de remuneração deverá existir **autorização específica na LDO**, é explicitar no texto ou anexo a lei de diretrizes a previsão de quantas vagas e cargos serão criados durante a vigência da LDO, quais as vantagens e vencimentos a serem criados ou aumentados, quais cargos terão aumento de vencimentos. Dessa forma deverá ser verificado na lei de diretrizes de 2016 se existe referida previsão específica para a concessão da vantagem de verba de representação pretendida pelo art. 6º do Projeto de lei em tela.

Sobre esse assunto o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou da seguinte forma:

AÇÃO ORDINÁRIA Nº 586-8 RIO GRANDE DO SUL
EMENTA: LEI Nº 11.325, DE 17.5.99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ELEVAÇÃO DO VALOR DA GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO QUE COMPÕE OS VENCIMENTOS DOS INTEGRANTES DA MAGISTRATURA RIO-GRANDENSE.

Vantagem cujo pagamento não se acha condicionado, apenas à prévia dotação orçamentária, mas também à autorização específica da despesa na lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 169, II, da Constituição, formalidade, no caso, ainda não cumprida, encontra-se a lei em tela, por isso, **sem condições de execução**. Medida cautelar deferida.

É preciso referir, ainda, que a instituição de vantagens gera despesa de natureza continuada, sendo necessário que haja a aferição do gasto realizado junto ao quadro orçamentário e financeiro do município. Nesse sentido, necessário que o projeto atenda o que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo estar acompanhado do respectivo demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro².

Cabe lembrar a importância de verificar, nos termos do art. 18 combinado com o art. 20, ambos da LRF, qual o percentual gasto no município com a despesa total com pessoal. Ainda, é preciso analisar se o Poder não está sujeito às restrições do artigo 22 da LRF, no que diz respeito ao extrapolamento do limite prudencial.

Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

² A respeito do Anexo I à Mensagem Retificativa datada de 8 de junho, informa-se que não atende aos requisitos para demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro determinados pelo TCE.

Necessário, por fim, atentar para a vedação contida no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

[...]

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido **nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.** (grifou-se)

O dispositivo em questão **veda o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder.**

Ainda que o art. 10 do projeto de lei intente a vigência da lei em 1º de janeiro de 2017, importante se ter presente que o momento da criação da despesa é o momento da publicação da lei.

A questão deve ser analisada, portanto, a partir da limitação temporal das restrições legalmente impostas, sob o aspecto da efetivação da despesa, ou da supressão ou readaptação de vantagem – em que momento se opera.

O doutrinador José Afonso da Silva ensina que “*a publicação da lei constitui instrumento pelo qual se transmite a promulgação (que concebemos como comunicação da feitura da lei e de seu conteúdo) aos destinatários da lei. A publicação é condição para a lei entrar em vigor e tornar-se eficaz.*”³

Dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal que é nulo o ato que resulte aumento de despesa. Assim, importante destacar, que o ato do qual resultará o aumento de despesa é a lei.

Portanto, tem-se que a publicação perfectibiliza a lei, que dá condições para a sua execitoriedade. Assim, perfectibilizada a lei com sua publicação, restará perfectibilizado o ato, de supressão ou readaptação de vantagem, ou de criação de despesas.

Desta forma, mesmo que agora legislativamente aprovado o Projeto e publicada a lei, determinando a sua entrada em vigor apenas para o exercício de 2017, em período extenso de *vacatio legis*⁴, implicará em violação ao disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

O Tribunal de Justiça do RS já se manifestou neste sentido:

³ SILVA, José Afonso da Silva. Curso De Direito Constitucional Positivo. 9 ed. 1993.p. 462.

⁴ Vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência.

Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

EMBARGOS INFRINGENTES. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE. RECOMPOSIÇÃO SALARIAL. LEI N° 1.227-A/2004, PUBLICADA NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM O FIM DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NULIDADE DE PLENO DIREITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A Lei Municipal n° 1.227-A/04, acarretando aumento de despesa com pessoal (*reposição de perdas salariais aos servidores públicos municipais, quadro do magistério, cargos efetivos em comissão e temporários*), foi publicada e passou a vigorar em 17.12.2004, no período, portanto, dos 180 dias que antecederam o fim do mandato do titular do Poder Executivo, o que vai de encontro à vedação do parágrafo único do art. 21 da LC nº 101/00, motivo por que se configura nula de pleno direito, não produzindo efeitos.

ACOLHERAM OS EMBARGOS INFRINGENTES.

[...]

Desse modo, razoável ter-se, por exemplo, como legítimo dar-se cumprimento a comandos que, anteriormente ao prazo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, já estavam previstos em lei (v. g., concessão de vantagens remuneratórias, tais como triênios, anuênios, gratificações adicionais, as decorrentes de promoção etc.), no que, contudo, não se inclui o reajuste salarial ora em análise, uma vez que, como visto, previsto – isto é, criado – em lei editada nos 180 dias finais do mandato.

Roborando a compreensão aqui explicitada, peço vênia para adotar, como razões de decidir, em acréscimo ao que até agora foi dito, parte do lúcido parecer ministerial da lavra da ilustre Promotora de Justiça, Dra. Suzane Hellfeldt (fls. 174/183), que, com propriedade, sintetizou a questão:

A disposição não traz, na literalidade de seu texto, nenhuma exceção, cumprindo, pois, em cada ato posto sob apreciação, averigar o cumprimento das finalidades ínsitas ao preceito (interpretação teleológica).

A norma contida no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, visa exatamente combater atos abusivos do Administrador Público, de acordo com os ditames da gestão fiscal responsável, não constituindo empecilho, por certo, à concretização de direitos constitucionalmente assegurados, como é o caso, justamente, da revisão geral anual de remuneração.

Nem poderia, aliás, ser diferente, posto ser inadmissível a adoção de interpretação desconforme ao texto constitucional.

Desta forma, a princípio, a simples concessão de revisão geral anual de remuneração não constitui ato vetado nos 180 dias finais do mandato, desde que em cumprimento a lei editada anteriormente aos dies a quo referido, pressuposto não observado na presente hipótese.

Deste modo, e reprimando que a Lei Municipal nº 1.227-A/04, determinando a reposição de perdas salariais (7%, em parcela única), efetivamente acarreta aumento de despesa com pessoal, bem como que foi publicada em 17.12.2004, no período dos 180 dias que antecederam o fim do mandato do titular do Poder Executivo, a outra conclusão não se pode chegar que não a de que vai de encontro à vedação estabelecida no parágrafo único do art. 21 da LC nº 101/00, motivo por que se configura nula de pleno direito, não produzindo efeitos. (Embargos Infringentes Nº 70033496506, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 12/03/2010) (grifou-se)

O Superior Tribunal de Justiça também exarou posicionamento sobre o assunto em questão:

Processual civil e administrativo. Recurso especial. Alínea "a". Ausência de indicação do dispositivo considerado violado. Fundamentação deficiente. Aplicação analógica da súmula nº 284 do STF. Conclusões do tribunal de origem. Revisão. Impossibilidade. Incidência da súmula nº 7 do STJ. Lei de responsabilidade fiscal. Art. 21, parágrafo único. Aplicação aos agentes políticos. Nulidade Da expedição de ato normativo que resultou no aumento de despesa com Pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Respectivo poder.

[...]

3. No mais, note-se que a LC nº 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1º e 2º da lei referida.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.
(REsp 1170241 / MS RECURSO ESPECIAL 2009/0239718-3
Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 02/12/2010
Data da Publicação/Fonte DJe 14/12/2010) (grifou-se)

Portanto, conclui-se que eventual lei criando vantagens, neste momento – como é o caso do disposto nos arts. 6º e 7º do projeto de lei – incide no disposto no parágrafo único do art. 21 da lei de Responsabilidade Fiscal.

V. Ainda, em se tratando de ano de eleições municipais, necessário se observar as disposições da legislação eleitoral. O art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 (*Lei Geral das Eleições*) possui uma série de condutas que são proibidas ao candidato em disputa do pleito, na circunscrição eleitoral. Enquanto indicações relativas aos óbices, firma o art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997:

Art. 73. [...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens** ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, **na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

O art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997, é óbice aplicável à circunscrição do pleito, eis que condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

O inciso V tem como foco o “exercício funcional”, ou seja, produz uma proteção individual, vedando práticas diretas ao servidor público que possam coagi-lo, pressioná-lo, beneficiá-lo ou interferir no resultado de sua atuação profissional. Nesse sentido, são descritos os tipos de condutas, pelo administrador público, proibidas: nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público.

É fundamental ressaltar que a vedação dessas condutas, por lei, é para o caso de as mesmas representarem uma interferência no pleito e não para qualquer hipótese, por isso as exceções referidas. Deduz-se, assim, que a conduta suprimir ou readaptar vantagens não pode ser percebida para o todo do funcionalismo público e deve ser examinada caso a caso, não se aplicando, por exemplo, à designação ou dispensa de função de confiança.



No Calendário Eleitoral para 2016, fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 23.450), a restrição de conduta para os casos previstos no inciso V inicia a partir do dia 2 de julho (três meses antes do pleito). Portanto, conclui-se que desde o dia 2 de julho resta vedada a edição de norma municipal que conceda ou suprima vantagens a servidores, ainda que com previsão de vigência tão somente a partir do próximo exercício – pelos motivos de perfectibilização do ato expostos no item IV desta Orientação Técnica –.

VI. Quanto ás demais alterações procedidas pelas Mensagens Retificativas, entende-se que não produzem alteração substancial no texto original, sendo que a orientação já exarada – Orientação Técnica n. 10089/2016 – é mantida por seus próprios fundamentos.

VII. Pelo exposto, recomenda-se que não se proceda às alterações pretendidas pelo Projeto de Lei n. 113, de 2015, com as retificações impostas pelas Mensagens apresentadas, tendo em vista que seu conteúdo importa em concessão e readaptação de vantagens, sofrendo incidências das vedações impostas pelo parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do inciso V do art. 73 da lei n. 9.504, de 1997.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Tatiana Matte de Azedo".

TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM