



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moysés Vianna"
Unidade Central de Controle Interno

PARECER de CONTROLE Nº 021/2012

ENTIDADE SOLICITANTE: Poder Legislativo Municipal

FINALIDADE: Assessoramento – Projeto de Lei que Institui Nova Matriz Salarial Geral do Quadro de Servidores Públicos Ativos da Câmara Municipal, tendo por base a LRF e a Lei Eleitoral

ORIGEM: Ofício Nº 130/2012/SR-CV do Poder Legislativo

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para manifestação, o Ofício nº 130/2012/SR-CV, encaminhado pelo Gabinete da Presidência, cujo teor relaciona-se com a possibilidade de instituição de uma nova matriz salarial para os servidores daquela Casa, alterando a Lei 5.059/06, disciplinando as FG's e criando Gratificações de Função, consulta esta que será realizada exclusivamente com os parâmetros definidos pela LRF e Lei Eleitoral, sem qualquer referência ao mérito da criação e do custo/benefício dos cargos e funções. Por determinação da Chefia desta Controladoria foi realizada análise Contábil e de controle da Legalidade, do que passamos a expedir nossas considerações.

DA LEGISLAÇÃO:

- Lei Federal nº 9.504/97;
- LRF;
- Lei Orgânica de Sant'Ana do Livramento;
- Lei Municipal Nº 2.620/90;
- Lei Municipal Nº 5.059/06.

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que a presente consulta veio instruída *com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar subsídios à manifestação desta Unidade de Controle. Tendo sido atendidos os requisitos regimentais, visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar,

lembrando ainda que, por força regimental, a *resposta à consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto* (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).

DA FUNDAMENTAÇÃO:

Em atenção à consulta formulada, passamos, de imediato, a análise do Parecer da Procuradoria, o qual, apesar de manter-se dentro da legalidade, merece algumas considerações, no que tange ao aspecto controvertido da possibilidade de realização de despesas com pessoal em período eleitoral.

Toda vez que se analisam institutos de Direito, principalmente a Lei, é importante ter em mente qual o objetivo do legislador, através da Interpretação Sistemática, Lógica e Teleológica, buscando-se a intenção daquele quando da elaboração da norma.

Inicialmente, é importante distinguirmos o **aumento** na remuneração da **revisão geral anual**. Aquele visa majorar o valor do vencimento, subsídio ou salário percebido pelo agente público. Esta, por sua vez, procura somente manter o poder aquisitivo do valor percebido, evitando que os índices inflacionários retirem o poder de compra da retribuição pecuniária paga pelo exercício das atividades públicas (art. 37, X, da CRFB).

Ora, a Revisão Geral Anual tem por objetivo, conforme dispõe a própria CF, manter o poder aquisitivo do servidor ao longo do exercício, portanto, protegendo-o das circunstâncias derivadas da corrosiva ação da inflação. A Lei Eleitoral tem por fim evitar que os candidatos se locupletem do erário para fazer campanha eleitoral, conferindo aos servidores um **aumento** de remuneração. Deste breve excerto, por uma análise sistêmica, verifica-se que os institutos possuem naturezas diferentes. Por lógica coerente, verifica-se que o Legislador, não poderia criar um sistema de leis que visasse proteger o servidor, através da **Reposição Salarial**, vindo, justamente em época eleitoral, em final de mandato, atentar, através de outra norma, contra toda aquela classe, já prejudicada monetariamente pela desvalorização da moeda naquele período, com o impedimento desta revisão que, por disposição constitucional, deve ocorrer periódica e anualmente.

Esta Controladoria Municipal já se manifestou sobre a matéria em outras oportunidades (Comunicado UCCI nº 001/2008; Informação UCCI nº 010/10; Comunicado UCCI nº 001/2012; Parecer de Controle nº 055/2008; Parecer nº 044/2008; Parecer nº 008/2004; Parecer de Controle nº 015/2011):

*“Na primeira hipótese – REVISÃO GERAL ANUAL - manutenção do poder aquisitivo - tem-se o reajuste da remuneração, com vistas a manter o poder aquisitivo do servidor. **É obrigatória**, devendo ser realizada com **periodicidade anual**. Essa alteração é a que decorre da norma prevista na parte final do inciso X, art. 37, da Constituição Federal. Para essa alteração, a administração deve estabelecer um índice de reajuste, que mantenha o equilíbrio da situação financeira dos servidores, e reajustar a remuneração de todos os servidores.*

*Quanto à segunda hipótese – AUMENTO DA REMUNERAÇÃO - destina-se a conceder **aumento real** na remuneração do servidor, seja para promover a valorização profissional dos servidores ou corrigir distorções. Essa alteração, também realizada mediante lei específica, abrange determinados cargos ou classes funcionais, conforme discricção da administração pública. **Não é obrigatória, nem se estende a todos os servidores, nem mesmo necessita ser realizada com apenas um índice.***

Olivar Coneglian ressalta com propriedade:

*"Deve-se observar, ainda, que qualquer **revisão** de remuneração não ofende as leis eleitorais se ocorrer no período anterior ao mês de abril, mesmo que ultrapasse o índice inflacionário." (in Lei das Eleições Comentada. 4ª ed. rev. amp. Curitiba: Juruá, 2006. p. 347)*

Note-se que Olivar Coneglian está se referindo à **Revisão Geral Anual**, a qual é obrigatória e deve ser auferida na data base, **com mesmo índice para todos**. Tanto é desta forma que menciona a possibilidade de o Gestor beneficiar os servidores com um índice que seja maior do que o previsto para o período **"até abril"**. Outrossim, a CF é taxativa ao dispor no Art. 37, X, que a "revisão geral anual será feita sempre na mesma data e SEM DISTINÇÃO de índice, **observada a iniciativa privativa em cada caso**".

Depreende-se que, se a iniciativa é privativa em cada caso (Legislativo e Executivo), os Poderes podem dar índices diferentes (um maior que o outro), desde que seja observado, **sem distinção, o índice da reposição inflacionária**, devendo serem definidos, para cada Poder, em leis específicas a reposição e a diferença do índice concedido a maior.

Verifica-se que tal procedimento é perfeitamente correto e permitido **até abril do ano eleitoral**, a partir de quando somente será permitido a adoção do índice definido para as datas bases de janeiro a abril.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC – fornece os principais contornos jurídicos da revisão geral anual:

*"A revisão geral anual é a recomposição da perda de poder aquisitivo ocorrido dentro de um período de 12 (doze) meses com a aplicação de um mesmo índice a todos os que recebem remuneração ou subsídio, implementada sempre no mesmo mês, conforme as seguintes características: a) A revisão corresponde à recuperação das perdas inflacionárias a que estão sujeitos os valores, em decorrência da diminuição, verificada em determinado período, do poder aquisitivo da moeda, incidente sobre determinada economia; b) O caráter geral da revisão determina a sua concessão a todos os servidores e agentes políticos de cada ente estatal, abrangendo todos os Poderes, órgãos e instituições públicas; c) O caráter anual da revisão **delimita um período mínimo de concessão, que é de 12 (doze) meses**, podendo, em caso de tardamento, ser superior a este para incidir sobre todo o período aquisitivo; d) O índice a ser aplicado à revisão geral anual deve ser único para todos os beneficiários, podendo a percentagem ser diferente, de acordo com o período de abrangência de cada caso; e) A revisão geral anual sempre na mesma data é imposição dirigida à Administração pública, a fim de assegurar a sua concessão em período não superior a um ano, salvo disposição constitucional diversa. A única forma autorizada pelo ordenamento jurídico para se promover a majoração do subsídio dos Vereadores durante a legislação é a revisão geral prevista na parte final do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, que deve ocorrer sempre na mesma data da revisão anual da remuneração dos servidores públicos municipais, e sem distinção de índices, desde que a lei específica que instituir a revisão geral anual também contenha previsão de extensão aos agentes políticos.*

Os agentes políticos municipais fazem jus à revisão geral anual dos seus subsídios no mesmo ano da vigência da lei que os fixou, devendo o índice eleito incidir sobre o período aquisitivo de primeiro de janeiro até a data da concessão, respeitadas as condições do item 3 acima.

A iniciativa de lei para a revisão geral anual da remuneração dos servidores municipais e dos subsídios dos agentes políticos é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, configurando-se o ato do Poder Legislativo que iniciar o processo legislativo com este objetivo como inconstitucional por vício de iniciativa. (TCE/SC, prejulgado nº 1775, julgado em 20/04/2006)"

Feitas estas importantes considerações, no que tange ao Parecer da Procuradoria, passo a analisar a questão objeto da consulta.

A Lei nº 9.504/97 traz a seguinte vedação:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

...

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral** da remuneração dos servidores públicos que **exceda** a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, **a partir do início do prazo** estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.” (Art. 7º, § 1º: cento e oitenta dias antes das eleições).*

Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000:

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

§ 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.”

A vedação existente no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, também está contida no Calendário Eleitoral para as eleições de 2012, editado pelo Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 23.341, Instrução nº 933-81.2011.6.00.0000, Classe 19, Brasília, Distrito Federal, Relator Ministro Arnaldo Versiani):

**10 de abril – terça-feira
(180 dias antes)**

(...)

*2. Data a partir da qual, até a posse dos eleitos, é vedado aos agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral** da remuneração dos servidores públicos que **exceda** a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei n. 9.504/97, art. 73, VIII e Resolução n. 23.341).”*

O Tribunal Superior Eleitoral - TSE, na Resolução nº 23.341, determinou que o prazo para aplicação do artigo 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, é o dia **10 de abril de 2012**. Assim, fixou a data de 10 de abril como limite temporal para a realização da **revisão geral anual, englobando a reposição inflacionária do período anterior ao da eleição**.

Para facilitar a compreensão do artigo 73, VIII, da Lei nº 9.504/73, extraem-se quatro conclusões:

- a) até 10/04/2012, poderá ser concedida reposição salarial com base em qualquer índice (INPC, IGPM, etc.), ou seja, pode ser realizada normalmente a revisão geral anual englobando o período de doze meses, **desde que concedida antes de 10 de abril de 2012**;
- b) podem ser majorados os vencimentos dos servidores públicos antes de 10 de abril de 2012, e aqui ainda está a se falar em **índice** de Revisão Geral Anual;
- c) após 10 de abril de 2012, somente é admitida a revisão geral anual utilizando-se os **estritos índices** inflacionários de janeiro em diante do ano de eleição;
- d) após 10 de abril de 2012, é vedada a concessão de **aumento** dos vencimentos dos servidores públicos, o que não é a mesma coisa que “aumento de despesas com pessoal”, previsto na LRF (criação de cargos, concurso, etc), cuja vedação somente aparece 180 dias antes do final do mandato.

Cita-se interessante julgado do Tribunal Superior Eleitoral - TSE sobre a matéria:

“Revisão geral de remuneração de servidores públicos - Circunscrição do pleito - Art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 - Perda do poder aquisitivo - Recomposição - Projeto de lei - Encaminhamento – Aprovação.

1. O ato de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a que se refere o art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, tem natureza legislativa, em face da exigência contida no texto constitucional.

2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Resolução/TSE nº 20.890, de 9.10.2001.

3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela lei eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral.

4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas. (TSE, Res. 21.296, julgado em 12/11/2002)”

Pelo exposto acima, percebe-se que a Procuradoria tem um entendimento que, longe de não ser pertinente, afasta-se da interpretação da colenda Jurisprudência, pois o instituto da Revisão Geral Anual (CF – Art. 37, X), não deve ser visto como tendo o mesmo âmbito de aplicação do instituto da Despesa Com Pessoal da LRF, podendo sim haver a análise e aprovação do presente projeto sob estudo até o início de julho do corrente ano, desde que não afronte os dispositivos exigidos pelo sistema legal existente, conforme Parecer da Assessoria Contábil desta Controladoria.

Passamos à análise pontual dos dispositivos legais propostos no Projeto de Lei, levando em consideração os aspectos que entendermos serem passíveis de contrariedade aos ditames do sistema legal.

“Art. 3º –

Parágrafo Único – Por lei específica será disciplinado o índice/valor da reposição inflacionária devida aos vencimentos de cada categoria funcional, devendo observar a manutenção do poder aquisitivo dos servidores, frente aos índices inflacionários verificados no período da apuração, podendo incluir índices espontâneos de reajuste.”

Quanto ao aspecto da espontaneidade, encontramos algum óbice, haja vista que o índice que irá definir o valor da reposição geral anual será estipulado em UMA MESMA DATA e SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICES (para todos os Poderes), o que, a princípio, será definido em Lei específica pelo Executivo Municipal. Outrossim, se o Legislativo optar por utilizar um índice cuja valoração da remuneração seja maior, poderá fazê-lo desde que em lei própria a título de AUMENTO de remuneração.

Observe-se que, em período eleitoral há, ainda, a vedação que prevê a necessidade de que a reposição seja concedida **até 10 de abril de 2012**. Passado este prazo, **não mais poderá haver distinção de índices**, devendo ser observada a Lei Eleitoral, conforme mencionado acima, para ambos os Poderes.

Desta forma, sugere-se que seja retirada do texto a última parte, no que se refere a *“...podendo incluir índices espontâneos de reajuste.”*

“Art. 4º – ...

§ 1º – A formação dos novos vencimentos básicos, ora instituídos, corresponde ao reajuste de 20%, sobre os vencimentos básicos atuais de cada padrão e classe + anuênios, ressalvadas adequações necessárias para diminuição do impacto financeiro.”

Neste dispositivo, evidencia-se, de forma clara e absoluta, a falta de planejamento orçamentário para a implementação do presente projeto, haja vista que o reajuste previsto de 20%, como mencionado, no mesmo texto legal, ao final, menciona que haverá adequações a serem feitas **“caso”** seja necessária a correção do impacto financeiro. Ora, percebe-se a preocupação do legislador em, futuramente, corrigir o que deveria estar plenamente caracterizado no impacto orçamentário-financeiro, o qual deveria, por imposição da LRF, acompanhar o presente projeto, o que não ocorreu, ferindo o espírito da Lei. Primeiro se planeja para posteriormente verificar qual percentual de reajuste poderá ser auferido, finalmente se faz o projeto. Houve total inversão do processo de planejamento.

Desta forma sugere-se que seja revisto todo o processo de planejamento para implementação da pretensão, com a precisa verificação da possibilidade de execução deste projeto, sem o que poderá vir a comprometer a execução orçamentária do Poder Legislativo Municipal como um todo.

“Art. 10 – As gratificações de Serviço, se constituem em vantagens possíveis de serem pagas ao servidor, nos termos do inciso II e § 2º do art. 71 da Lei Municipal 2.620/90, correspondendo a atribuição ao mesmo de um serviço extraordinário ou de interesse da Administração do Poder Legislativo, acrescido de forma cumulativa ou não, às atividades de seu cargo efetivo.

§ 1º – As gratificações de serviço se destinam aos encargos de direção, chefia, assessoramento técnico ou operacional, inclusive podendo ser instituída para viabilizar a atuação de comissões permanentes ou temporárias.

...
§ 3º – As gratificações ficam incluídas na previsão de possibilidade de serem incorporadas definitivamente ao vencimento do servidor, conforme regra estabelecida no art. 1º, caput, da Lei Municipal nº 3.410, de 28 de dezembro de 1995, exceto no que diz respeito aos prazos de incorporação, que será aplicada exclusivamente a regra de incorporação definitiva, após o exercício da Gratificação, pelo período de dez (10) anos consecutivos ou intercalados.”

Verifica-se, do artigo supra, que quem propôs a elaboração do referido dispositivo não tinha conhecimento técnico da referida área, haja vista tratarem-se de dispositivos que devem ter um tratamento específico, decorrente da nomenclatura que adotam, a saber.

Função Gratificada – é dispositivo que absorve a possibilidade de incorporação da sua remuneração pelo decurso de prazo, em que o servidor atua contínua ou intercaladamente no seu desempenho, destinando-se, por disposição Constitucional, ao provimento de funções de chefia, direção e assessoramento.

Gratificação de Função – é dispositivo que regula a atuação de servidor no desempenho de suas atribuições precípua, derivadas do cargo de origem, cumuladas com funções ou atribuições que lhe causam onerosidade, as quais vão além daquelas previstas no cargo para o qual foi provido. Não se incorporam ao vencimento, haja vista possuírem natureza estritamente transitória e temporária (cite-se, como exemplo, as Comissões de Licitação e de Sindicância, nas quais seus membros não podem permanecer por período superior a 02 anos).

Há que se referir a necessidade de alteração do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais para a inclusão desta vantagem, assim como a Gratificação do Risco de Vida e do Adicional de Dedicção Plena, haja vista a necessidade de constar, claramente, no Estatuto, o fim a que se destinam os dispositivos, no que, desde já, **sugerimos** o seguinte texto:

“Estatuto dos Servidores Públicos Municipais

...
SEÇÃO II

Das Gratificações e Adicionais

Art. 79. Constituem gratificações e adicionais dos servidores municipais:

I - gratificação natalina;

II - adicional por tempo de serviço;

III - adicional pelo exercício de atividades em condições penosas, insalubres e perigosas;

IV - adicional noturno;

V - adicional de operação;

VI - adicional de dedicação plena; (Acrescentado pela Lei 5.328/2008)

VII - gratificação pelo risco de vida; (Acrescentado pela Lei nº 5.831, de 13 de agosto de 2010)

VIII - gratificação de serviço; (Criado pela Lei 6.024/2011)

...

SUBSEÇÃO VI

Do Adicional de Risco de Vida

Art.91-A – O adicional de risco de vida fica assegurado ao servidor que, quando no exercício de suas atribuições, tiver expressamente caracterizado por laudo técnico pericial a natureza e a circunstância do risco;

§ 1º - A percepção de Adicional de Risco de Vida, em percentual de 25% (vinte e cinco por cento), será calculado sobre o padrão base de vencimento do cargo ocupado pelo servidor;

§ 2º - O Adicional Risco de Vida é devido ao servidor que desempenha suas atribuições e esteja regularmente capacitado e em efetivo desempenho da função;

§ 3º - O Adicional Risco de Vida se incorpora aos vencimentos dos servidores em atividade, para todos os efeitos legais, inclusive aposentadoria, após 05 (cinco) anos ininterruptos ou 10 (dez) intercalados;

§ 4º - O direito exposto no 3º, deste artigo 2º, será extensivo aos Pensionistas;

§ 5º - Não terá direito ao recebimento do Adicional Risco de Vida, o servidor que for readaptado ou remanejado de função, a pedido, ou não estiver exercendo efetivamente as atribuições que demandem o risco, salvo por incapacidade física ou mental, comprovada através de Laudo elaborado por Junta Médica do Município;

§ 6º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessário.

SUBSEÇÃO VII

Do Adicional de Dedicção Plena

Art.91-B. O adicional de dedicação plena será concedido aos membros da Unidade Central de Controle Interno, e será calculado na proporção de 50% sobre o vencimento básico do servidor ocupante do Cargo de Auditor Público Interno;

§ 1º - O adicional de dedicação plena incorpora-se, para todos os efeitos legais, inclusive aposentadoria, após 05 (cinco) anos ininterruptos de exercício no cargo;

§ 2º - O direito exposto no § 1º, deste artigo, será extensivo aos Pensionistas

§ 3º- Os membros da Unidade Central de Controle Interno receberão o adicional de dedicação plena pelo desempenho das atribuições do cargo, abrangendo a Administração Direta, Indireta Municipal e a Câmara de Vereadores do Município.

SUBSEÇÃO VIII

Da Gratificação de Serviço

Art.91–C. A gratificação de serviço será concedida aos servidores que estiverem prestando serviços comum dos respectivos cargos em condições anormais de onerosidade;

§ 1º - As gratificações de serviço somente poderão ser incorporadas a remuneração dos servidores pela regra de percepção da vantagem por 10 anos intercalados.

§ 2º - O valor da gratificação de serviço a que o servidor terá direito à incorporação será o da última "GS" em que estiver em exercício, desde que a ocupe por, pelo menos, um ano."

MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela existência de embasamento legal que permita a análise e aprovação do presente projeto de lei, desde que implementados os requisitos legais e observadas as disposições das Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Eleitoral;
- b) quanto à consulta apresentada, a resposta é pela necessidade de atenção aos impositivos da LRF, os quais determinam a correta elaboração do impacto orçamentário e financeiro para a pretensão exposta no presente estudo;
- c) pela necessidade de sistematização da legislação Municipal, com a adequada alteração do Estatuto dos Servidores, discriminando, corretamente, as finalidades e natureza de cada instituto.

É o parecer.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 09 de maio de 2012.

Teddi Willian Ferreira Vieira – Mat. 218758
Assessoria Jurídica da Controladoria Municipal