PROJETO DE LEI Nº. 001, DE 03 DE JANEIRO DE 2022.

Concede revisão geral anual aos vencimentos, subsídios e proventos de aposentadoria e pensão dos agentes públicos e políticos do Poder Executivo e Legislativo, do Município de Santo Augusto e dá outras providências.

Art. 1º Fica concedida a revisão geral anual de que trata o inciso X, parte final, do art. 37 da Constituição Federal, com a aplicação do índice de 10% (dez por cento) aos vencimentos, subsídios e proventos de aposentadoria e pensão dos agentes públicos e políticos, do Município de Santo Augusto, do Poder Executivo e Legislativo.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações próprias dos poderes Executivo e Legislativo.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos a contar de 1º de janeiro de 2022.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO AUGUSTO/RS, 03 DE JANEIRO DE 2022.

VANDERLEI CARPES MARTINS,
Vice-Prefeito Municipal, no exercício do cargo de Prefeito.

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente, Senhora Vereadora e Senhores Vereadores.

Encaminhamos a essa Casa Legislativa, o Projeto de Lei Nº. 001/2022, que "Concede revisão geral anual aos vencimentos, subsídios e proventos de aposentadoria e pensão dos agentes públicos e políticos do Poder Executivo e Legislativo, do Município de Santo Augusto e dá outras providências."

Com base na Constituição Federal, e na Lei Municipal Nº. 1.571 de 16 de abril de 2002 e suas alterações, determinando que a remuneração dos servidores públicos municipais somente poderá ser fixada ou alterada por Lei específica, estamos encaminhando o presente Projeto de Lei, para apreciação, pois na legislação está fixada a data base para revisão da remuneração, o mês de janeiro de cada ano, e por se tratar do mês de recesso legislativo, tornou-se imperioso o encaminhamento do pedido para aprovação em lei da reposição salarial com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022.

Deixamos de enviar o impacto financeiro, referente ao percentual de revisão geral a ser concedido, uma vez que já está previsto por estimativa no orçamento já enviado a esta Casa Legislativa.

Outrossim, segue, em anexo, parecer coletivo da Consultoria da CDP, sobre o objeto do presente Projeto de Lei, levando em consideração a Lei Complementar 173/2020.

Sem mais e certos de sua colaboração, enviamos votos de estima e consideração.

VANDERLEI CARPES MARTINS,
Vice-Prefeito Municipal, no exercício do cargo de Prefeito.

CDP
CONSULTORIA
DIREITO PÚBLICO
ISO 9001

Parecer Coletivo
Associações de Municípios
Revisão Geral Anual. Reposição Inflacionária. Inexistência de Obrigatoriedade. Autorização do Orçamento. Índice. Definição do Gestor. Concessão. Disponibilidade Financeira.

A questão em análise trata de parecer desta Consultoria acerca da revisão geral anual da remuneração dos servidores, bem como a aplicação do índice vinculado a eventual reposição ou de ajuste. Necessário referir que a LC 173/2020 vedou qualquer aumento de gastos com pessoal a partir de março de 2020 até o final do exercício de 2021. Assim, os Municípios não concederam reajustes.

Contudo, a vigência do impedimento da norma complementar federal esgota-se em 31-12-2021, autorizando o retorno aos procedimentos regulares adotados pela Administração no que refere ao quadro de pessoal. Desta forma, o Município poderá conceder reajuste aos servidores no exercício de 2022, **desde que observada a capacidade orçamentária e as condições financeiras do erário.**

Importante deixar claro não haver qualquer imposição ou obrigatoriedade na concessão de índices inflacionários, ou de perdas salariais, ou ainda de recomposição de períodos passados, seja com base na correção monetária ou aumentos reais. Quem define o índice e SE ele pode ser aplicado é o orçamento local, seguido da discricionariedade do gestor em comprometer a receita com a elevação desta despesa, de acordo com o entendimento gerencial.

A revisão geral anual da remuneração dos servidores só é possível mediante lei específica (art. 37, inciso X, CF), de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal. Isso porque, a concessão de qualquer reajuste somente pode ocorrer havendo **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender aos acréscimos dela decorrentes às projeções de despesa de pessoal, nos termos do art. 169, I, da CF/88, cujo percentual vem definido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. º 101/00).

A Constituição tão somente faz uma previsão legal autorizativa aos entes federados no sentido de **assegurar a revisão geral anual**, dentro das normas existentes, ou seja, de acordo com o PPA, LDO e LOA, bem como a LC 101/00. Diz o texto constitucional, em seu art. 37, X:

> **X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 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.**

Portanto, a revisão geral anual **não significa atualizar a remuneração pela inflação**. **Revisão não é sinônimo de recomposição, reposição ou de reajuste automático**. Revisar é apenas rever a situação e deliberar se há condições ou não de conceder eventual ajuste, dentro das possibilidades.

Em tempos normais, quem define se pode ou não haver reajuste ou aumento real **é o orçamento** e as projeções para o exercício, bem como seus efeitos para os próximos anos. A adequação orçamentária deve levar em conta o interesse dos servidores, mas sobretudo do erário, que pode restar severamente comprometido ao longo do tempo. Qualquer valor adicionado se perpetua no patrimônio do servidor e será base para concessão de futuros reajustes.

No Recurso Extraordinário 565.089 do STF, a matéria foi tratada de forma clara e objetiva, especialmente quanto ao aumento ou reajuste anual, nos termos do art. 37, X, da CF/88, já colado acima.

No voto vencedor do Ministro Roberto Barroso, resta incontroversa a **inexistência de relação entre revisão geral e reajuste**, que implique necessariamente em concessão de determinado índice de reposição. Verbis:

> *Em primeiro lugar, ainda na fase de delimitação das interpretações possíveis, penso que* ***o termo "revisão" não significa necessariamente modificação.*** *Embora essa leitura seja válida, é igualmente possível entender que o dispositivo exige uma avaliação anual, que* ***poderá resultar ou não em concessão de aumento.***
> *Em segundo lugar, ingressando no plano da interpretação sistemática, considero que o art. 37, inciso X, deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se* ***distanciam da lógica de reajustes automáticos*** *e, mesmo de forma mais geral, da lógica da indexação econômica.*
>
> *É o caso do art. 7º, inciso IV, que estabelece a garantia do salário mínimo e veda a sua vinculação para qualquer fim, e do art. 37, inciso XIII, que veda a vinculação entre cargos e funções para efeitos remuneratórios.*

E o Ministro assim complementou o voto quanto a perspectiva de adequar anualmente a remuneração no serviço público à inflação:

> *Em outras palavras,* ***a indexação*** *pode ser gerada pelo impulso legítimo de tentar neutralizar o fenômeno inflacionário, mas* ***tem o efeito quase inevitável de aumentar a sua intensidade e gerar um círculo vicioso cujos efeitos o país já experimentou com particular intensidade.***
>
> E ainda:

> *Por fim, em quarto lugar, penso que não se pode ignorar a necessidade de que os reajustes sejam* ***condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento.*** *Isso significa que* ***podem deixar de ocorrer em alguns anos*** *e que, em outros, podem vir a ser concedidos em percentual superior à inflação do período,* ***assim como são possíveis as reestruturações financeiras das carreiras que modificam amplamente as respectivas lógicas remuneratórias***

Na ADIN 6.447/DF, que tratou do congelamento dos salários do setor público pelo art. 8º da Lei Complementar 173/2020, a Procuradoria da República fez a distinção entre reposição e revisão, conforme inciso X, do art. 37 da CF/88, não implicando em redução nominal e não afrontando a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos. O texto da PGR diz:

> *Já o inciso* ***X do art. 37 da Constituição, que prevê uma revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos****, "não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores* ***seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período****" (RE 565.089, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe de 28.4.2020). Noutro dizer, inexiste direito dos servidores públicos à manutenção do valor real de seus estipêndios.*

Nesta mesma linha de entendimento, o Presidente do STF, no Recurso Extraordinário 843.112, traduziu da mesma forma, no item 03 da ementa, de forma clara e objetiva:

> 3. A Constituição **não estabelece** um dever específico de que a remuneração dos servidores **seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período,** embora do artigo 37, X, da Constituição decorra o dever de pronunciamento fundamentado a respeito da impossibilidade de reposição da remuneração dos servidores públicos em dado ano, com demonstração técnica embasada em dados fáticos da conjuntura econômica. Precedente: RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral.

A busca do equilíbrio orçamentário e financeiro também é objetivo da Lei de Responsabilidade, pois ficou caracterizada a vedação a qualquer ação de governo tendente a elevar as despesas com pessoal ou mesmo quanto ao endividamento público.

Também, para embasar o alegado, há necessidade de análise do preceituado nos arts. 15 e 16, da LRF, quanto à geração de despesa pública. Rezam os artigos:

> Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
>
> 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.

Atender a demanda de reajuste pela inflação ou até mesmo aumento real, sem levar em conta o impacto orçamentário e financeiro, o percentual de gastos com a folha de pagamento e sua repercussão efetiva no acréscimo da despesa pública, seria o mesmo que dispensar a existência de um Prefeito, uma área fazendária, e a execução orçamentária.

Assim, **de forma alguma poderá se determinar que o Executivo promova reajustes salariais aos servidores municipais, nem impor a fixação de índices ou de reposição inflacionária, eis que a legislação não prevê tal obrigação. Cabe ao orçamento e à Administração esta deliberação**.

Isoladamente, a norma constante do art. 37, X, não possui eficácia plena, se desacompanhada das demais previsões normativas e que regulamentam o dispositivo. Inobservada a possibilidade orçamentária e fixado índice inviável, o Município estaria apenas sobrecarregando ainda mais o erário. Trata-se, portanto, de previsão constitucional que depende de **expressa previsão de lei específica,** justamente para aferir as condições orçamentárias e as projeções futuras.

O princípio da legalidade específica posto no art. 37, X, da Constituição Federal encontra um condicionamento. Cuida-se de norma que impõe ao legislador a limitação de competência para elaboração de lei na qual se contenha acréscimo de despesa decorrente da modificação a maior dos gastos com pessoal. Tal exigência não é exclusividade da atual Carta, mas estava prevista nas Constituições anteriores.

Com efeito, não há orçamento que resista às investidas que buscam modificar a remuneração, a despeito das possibilidades existentes. Há que se viver com a realidade de cada ente federado, onde as imposições e limites decorrem do dueto receita/despesa e não de pressões corporativas.

Atualmente, o emprego de recursos públicos para o gasto com pessoal é grave questão política-financeira. Mais da metade das receitas são destinadas ao pagamento da folha de servidores. O emprego público gera despesas que são cobertas com o dinheiro da coletividade, em detrimento de aplicação em outras áreas igualmente fundamentais e que alcançam toda população.

O comprometimento da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida – RCL indica uma incidência percentual meramente formal, que não espelha a efetiva realidade. O cálculo deve ser realizado levando em conta a RCL real, ou seja, com a exclusão de todas as receitas vinculadas e de transferência, que não podem ser utilizadas de forma diversa pela Administração.

Assim, com a subtração dos vinculados e das transferências obrigatórias, ao montante que resta no erário deve se verificar qual o comprometimento com pessoal, resultante do cálculo que tem superado a marca de 90%. Ou seja, o Executivo acaba ficando com menos de 10% de todas as receitas para investimentos e outras ações de governo de alcance geral. Nunca é demasiado lembrar que a despesa com pessoal é a maior unidade de custeio do Município e qualquer ajuste impacta fortemente no resultado atual e futuro das metas fiscais.

Com base em tal premissa, o Ministro EDSON FACHIN do STF concluiu que as normas que limitam o aumento de despesas obrigatórias, como aquela prevista no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, concretizam e salvaguardam os princípios democráticos e da sustentabilidade financeira.

Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho do seu voto:

> *Discussão ainda mais tormentosa refere-se as* ***limitações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante a geração de despesas públicas de caráter continuado****, haja vista que o federalismo fiscal exige atribuição de liberdade alocativa dos recursos públicos pelos entes autônomos, como própria razão de ser da descentralização de competências e responsabilidades nos diversos níveis de governo.*
> *(...)*
> *A meu juízo, não se mostra despicienda a preocupação demonstrada na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado. Isso porque, juntamente aos serviços da divida, as "****dotações para pessoal e seus encargos****" com previsão na alínea "a" do §3° do art. 166 da Constituição da República* ***revela-se um dos maiores gastos do setor publico****, pois são compostas pelos recursos orçamentários destinados ao pagamento da remuneração dos servidores e empregados públicos, alcançando, ainda, as despesas previdenciárias com o sistema de aposentadoria e pensões do funcionalismo.*

Em vista dos sérios problemas de gastos excessivos com pessoal nas diversas esferas de governo, foi editada a Lei Complementar 101/00. Há, no texto, clara e expressa previsão quanto aos limites a serem observados, sob pena de enquadramento dos Administradores na Lei dos Crimes Fiscais, passíveis de detenção.

O art. 21, da LC 101/00 estabelece que:

Art. 21 É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de 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.

As exigências referidas no disposto acima, relativamente aos arts. 16 e 17, tratam da impossibilidade de qualquer ação governamental que acarrete aumento de despesas, **sendo obrigatório o acompanhamento da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício e nos dois subsequentes e a garantia de adequação orçamentária e financeira com a LDO o a LOA, compatíveis com o plano plurianual**.

Ainda há criação de mecanismos que tratam das despesas de caráter continuado, com as amarras do art. 17, § 1º, reportando-se as previsões do art. 16, ou seja, com previsão orçamentária e financeira. Ora, **se não há recursos para a concessão de ajustes, reajustes ou majoração remuneratória a qualquer título, não poderá haver dotação orçamentária muito menos financeira para tal.**

O limite máximo determinado pela LC 101/00 é de 54% para os gastos com pessoal do Poder Executivo. O limite de 95%, estatuído pelo art. 22, parágrafo único, funciona como elemento de caráter prudencial, ou seja, um sinal de alerta para que a Administração inicie os procedimentos necessários e tendentes à imediata redução das despesas. Ainda, constata-se a previsão do limite de alerta exarado pelos Tribunais de Contas, quando este gasto chega a 48,6% da RCL formal.

O limite prudencial para o Executivo é de exatos 51,3% da Receita Corrente Líquida. Pelo art. 22, o Município poderá, quando atingir ou ultrapassar este percentual conceder revisão geral do art. 37, X, da Constituição Federal, mas de acordo com a possibilidade de concessão de ajustes ou majoração e logo em seguida reduzir o comprometimento.

Este entendimento era constatado pela leitura do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com severas restrições para a contenção de despesas com pessoal. Contudo, os §§ 1º e 2º foram declarados inconstitucionais pela ADIN 2238:

> Art. 23 **Se a despesa total com pessoal**, do Poder ou órgão referido no art. 20, **ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo**, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.**
>
> § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela **extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (ADIN 2238)**
>
> § 2º É facultada a **redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (ADIN 2238).**

O **Município não está adstrito a conceder o reajuste por índice pré-estabelecido em norma ou fruto de pressão corporativa**, devendo orientar-se pela dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

No contexto dos ajustes com pessoal é preciso cautela do gestor, especialmente levando em conta a situação ainda não completamente definida sobre o quadro do magistério, a aplicação do piso nacional, sua incidência no cômputo geral, bem como a necessidade de atingir o percentual de aplicação de 25% na área.

Logo, já no início do exercício de 2022 haverá o enfrentamento da concessão de ajustes salariais do magistério e do quadro geral, que poderão ser diferenciados em vista das previsões constitucionais relativas ao Fundeb e da aplicação do piso. Tais situações alheias ao controle do ente municipal deverão provocar elevação substancial da folha e dos limites de comprometimento com pessoal, nos termos da LRF.

Desta feita, cabe **exclusivamente** ao Chefe de cada Poder Executivo definir os índices da revisão geral anual prevista na CF/88, relativamente a seu quadro de pessoal, observada a cautela em relação às imposições da legislação federal quanto aos reajustes na área de educação.

É o Parecer.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2021.

CDP – Consultoria em Direito Público
Gladimir Chiele – OAB/RS 41.290

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO
SECRETARIA DE FINANÇAS

Santo Augusto, 04 de janeiro de 2022.

Memorando SEFIN N. 001/2022

PARA: Gabinete da Prefeita – Assessoria jurídica

Assunto: **Reposição salarial**

Declaração de reposição salarial orçada na LOA de 2022.

Ao cumprimenta-la cordialmente, venho por meio deste, informar para fins de projeto de lei de reposição salarial, que foi orçado em todas as contas de vencimentos e vantagens fixas a reposição de 10%, incluído todo o quadro da prefeitura, inclusive prefeita, vice-prefeito e secretários, nesta condição segue em anexo demonstrativo da despesa com pessoal, a qual também é um anexo da Lei Orçamentária Anual de 2022, contando o índice de despesa com pessoal em 46,56%.

Atenciosamente,

LIZIANE ROTILLI DE SOUZA
Secretária de Finanças

MUNICIPIO DE SANTO AUGUSTO

Prestação de Contas

Demonstrativo da Despesa com Pessoal

Atualizado: Não Poder: Consolidado

Período de Referência: Janeiro / 2022

DESPESA COM PESSOAL	Valor
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	32.737.665,72
Pessoal Ativo	26.572.665,72
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.165.000,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização(§ 1º do art. 18 da LRF))	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II))	6.304.388,00
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	93.888,00
Decorrentes de Decisão Judicial	1.000,00
Despesas de Exercícios Anteriores	500,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	6.209.000,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	26.433.277,72
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (III a - III b)	26.433.277,72
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	**Valor**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)	56.775.155,36
% da DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = (IV / V) * 100	46,56
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II, III, art. 20 da LRF) - (60,00%)	34.065.093,22
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF) - (57,00%)	32.361.838,56

NOTA:

Liziane Rotilli de Souza
Secretário de Finanças
Matrícula 3104-1