



PARECER

Nº 0165/2015¹

- SM – Servidor Público. Membro de comissão de processo disciplinar administrativo. Gratificação. Considerações.

CONSULTA:

A Prefeitura consultante indaga: "O Executivo municipal poderá estabelecer, mediante a aprovação de lei, gratificação para servidores membros de comissão instituída para conduzir processo disciplinar administrativo?"

RESPOSTA:

Como sabido, as disposições referentes a servidores públicos devem ser objeto de lei ordinária de iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, c, da CRFB/88), em observância aos comandos constitucionais vigentes.

No estatuto em tela (arts. 63, III, 72, I, 73 e segs.), constata-se a existência de gratificação especial em razão do exercício de função (de confiança), o que não é caso.

Especificamente quanto às gratificações de serviço (a exemplo da Comissão de Llicitação, Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, Comissão de Controle Interno ou de Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado, dentre outras), tem-se que somente podem ser instituídas por meio de lei de iniciativa privativa do Prefeito, por se tratar de direito tipicamente estatutário. Nesse sentido é o posicionamento deste Instituto (cf. Pareceres IBAM nº. 3637/2013, 3430/2014, dentre outros).

¹PARECER SOLICITADO POR CLEBER TEIXEIRA DE SOUZA, PROCURADOR GERAL - PREFEITURA (UNAI-MG)



Ainda, segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

"Gratificação de serviço - Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o funcionário, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde, ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é a sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviços fora da sede (diárias). Essas gratificações são devidas ao servidor somente enquanto estiver prestando o serviço que as ensejam, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo ou são *propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa, ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que a justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 409)

Por seu turno, a criação de vantagens pecuniárias para os servidores públicos, implica aumento das despesas com pessoal, somente podendo ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).



Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº. 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"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 subsequentes;

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".

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

No que concerne ao índice percentual que o Executivo pode gastar com folha de pagamento e sua base legal e constitucional, temos



que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os limites globais máximos para realização da despesa com pessoal da União, Estados e Municípios, correspondente a 50%, 60% e 60%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida de cada ente. O percentual dos Municípios subdivide-se nos seguintes limites individuais: a) 6% para o Legislativo; e b) 54% para o Executivo.

O cálculo da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida é feito da seguinte forma. Considera-se o mês de referência e os últimos onze meses, sendo que o cálculo deve ser promovido, no mínimo, a cada quadriestre ou semestre, quando da realização do Relatório de Gestão Fiscal.

A Receita Corrente Líquida é calculada de forma consolidada por ente da federação, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos na LRF.

A Despesa com Pessoal é calculada por ente, para os limites globais, e por poder ou órgão, para os limites individuais previstos na LRF, incluídos, em ambos os casos, a respectiva administração direta e indireta.

Em suma, atendidas as regras acima, nada obsta a criação, por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, da desejada gratificação de serviço aos membros da Comissão de Processo Administrativo disciplinar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 2015.



PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno

Departamento de Planejamento

Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

PARECER n.º 16/2014/Seplan-Deplan-Diplao

1. RESUMO

Este PARECER analisa os aspectos econômicos, orçamentários e financeiros relacionados ao Projeto de Lei que “Institui a Gratificação de Encargo Institucional – GEI em favor de pregoeiros, membros das equipes de apoio, membros de Comissões Permanentes de Licitação e membros de comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar e dá outras providências.”. O estudo destina-se ao atendimento de solicitação formal do Senhor Olímpio Antunes Ribeiro Neto, Secretário Municipal de Governo, conforme os autos do Processo n.º 15221-027/2014.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000¹, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe, quanto à geração de despesa pública e à despesa obrigatória de caráter continuado, que:

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 subsequentes;

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.

¹ BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.



PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno

Departamento de Planejamento

Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

§ 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 art. 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 art. 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 art. 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, conterá 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 reajuste de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Por seu tempo, a Lei Municipal n.º 2.923, de 30 de junho de 2014² (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015), define:

Art. 42. Para os fins do disposto no parágrafo 3º do artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, são consideradas despesas irrelevantes aquelas cujo valor anual não ultrapasse os limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666, de 1993, nos casos de obras e serviços de engenharia e de outros serviços e compras, respectivamente.

² UNAÍ. Lei n.º 2.923, de 30 de junho de 2014. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015 e dá outras providências. **Quadro de Publicações da Prefeitura**, Unaí, MG, 30 jun. 2014.





PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno
Departamento de Planejamento
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

§ 1º Os valores correspondentes aos limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei n.º 8.666, de 1993, deverão ser atualizados com base no índice oficial adotado pelo Município para os efeitos da definição de despesa irrelevante prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º Não se aplicam aos atos, incluídos os projetos de lei, cujas despesas sejam consideradas irrelevantes nos termos do disposto no *caput* deste artigo, as exigências contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

3. ANÁLISE TÉCNICA

A partir da leitura da legislação relacionada ao tema, depreende-se que a questão fica circunscrita a:

- 1) verificar se a despesa decorrente da expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental classifica-se como obrigatória de caráter continuado;
- 2) verificar a existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado;
- 3) estimar o valor do aumento da despesa decorrente dos Projetos de Lei para o período 2015-2017;
- 4) estimar o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto para o período 2015-2017, caso a despesa não possa ser classificada como irrelevante, considerando, para o caso das despesas obrigatórias de caráter continuado, a origem de recursos para seu custeio; e
- 5) avaliar o risco que o impacto orçamentário-financeiro decorrente do Projetos de Lei representa para o cumprimento das metas fiscais fixadas para o período 2015-2017 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015.

3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

O Projeto de Lei em análise **não fixa objetivamente** um período igual ou inferior a 2 anos para a despesa decorrente do aperfeiçoamento da ação governamental. Desta forma, considerou-se a despesa como **obrigatória de caráter continuado**.





PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno

Departamento de Planejamento

Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

3.2. Existência de Recursos para o Custeio da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

Quanto à existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, o Projeto de Lei em análise **não aponta objetivamente qual será a origem dos recursos**. Desta forma, trabalhou-se com a hipótese de que os recursos serão viabilizados por uma estratégia gerencial e administrativa de contingenciamento de outras despesas.

3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Na estimativa do aumento da despesa, considerou-se que no período 2015-2016 serão preenchidas 3 vagas de pregoeiro e 11 vagas para membros das equipes de apoio, da Comissão Permanente de Licitação, de sindicância ou de processo administrativo. Apesar do Projeto de Lei não deixar claro, a interpretação utilizada foi a de que os valores pagos não poderão exceder a 12 parcelas mensais por ano e que a Gratificação de Encargo Institucional (GEI) não gera impacto sobre o adicional de férias, décimo terceiro salário e tampouco encargos previdenciários patronais à Prefeitura de Unaí.

Em virtude da programada revogação da Lei Municipal n.º 2.895, de 2 de janeiro de 2014, considerou-se que os 3 atuais pregoeiros, os 3 atuais integrantes das equipes de apoio e os 3 atuais membros da Comissão Permanente de Licitação deixariam de receber seus *jetons*, cujos valores máximos mensais totais correspondem a R\$ 6.000,00, R\$ 3.000,00 e R\$ 3.000,00, respectivamente.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2015-2017.

Tabela 1 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2015-2017

Despesa Adicional	Estimativas Anuais		
	2015	2016	2017
Pregoeiros	4.320,00	4.582,66	4.861,28
Integrantes de Comissões e Equipes de Apoio	67.920,00	72.049,54	76.430,15
Total	72.240,00	76.632,19	81.291,43

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para o período 2015-2017 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015. Foi utilizado o fator de anualização igual a 12.

3.4. Estimativa do Impacto Orçamentário-financeiro

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve ser apresentada quando o aumento da despesa não pode ser classificado como irrelevante. Nesse sentido, e comparando as estimativas





PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno
Departamento de Planejamento
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

anuais da Tabela 1 com valores de referência das Tabelas 2 e 3, abaixo, conclui-se que o aumento da despesa decorrente do projeto não se trata de despesa irrelevante.

Tabela 2 – Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

Especificação	Valores Originais em 27/5/1998 (R\$)	Fator de Correção Monetária (IPCA)	Valor Corrigido até Dezembro de 2013 (R\$)
Obras e serviços de engenharia	15.000,00	2,60079345062406	39.011,90
Compras e outros serviços	8.000,00	2,60079345062406	20.806,35

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Para a data base dos valores originais, considerou-se a data da Lei Federal n.º 9.648/98, ou seja, de 27 de maio de 1998.

Tabela 3 – Projeção dos Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

Especificação	Valor Corrigido até Dezembro de 2013 (R\$)	Projeções		
		2015	2016	2017
Obras e serviços de engenharia	36.834,72	43.899,96	46.569,08	49.400,48
Compras e outros serviços	19.645,18	23.413,31	24.836,84	26.346,92

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para o período 2014-2017 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015.

Assim sendo, há necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro. A Tabela 4, a seguir, apresenta tal estimativa.

Tabela 4 – Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro no Período 2015-2017

Detalhamento	Período		
	2015	2016	2017
Aumento da Despesa (R\$)	72.240,00	76.632,19	81.291,43
Origem dos Recursos (R\$)	-	-	-
Impacto Orçamentário-financeiro (R\$)	72.240,00	76.632,19	81.291,43

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.





PREFEITURA DE UNAÍ

Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno

Departamento de Planejamento

Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Conforme explicitado anteriormente, o Projeto de Lei não deixa claro se os valores a serem pagos aos servidores possuem caráter **remuneratório** ou **indenizatório**. Na estimativa do valor da despesa, a hipótese foi de que a GEI não gera efeitos para o abono de férias, décimo terceiro salário e obrigações previdenciárias patronais.

Caso a despesa adicional não seja classificada como despesa com pessoal e encargos sociais, isto é, **tenha natureza indenizatória**, as metas fiscais previstas na LDO de 2015 seriam preservadas em face do incremento da receita de R\$ 72.240,00 em 2015, R\$ 76.632,19 em 2016 e R\$ 81.291,43 em 2017.

Diante da impossibilidade de elevar a receita, será necessário recorrer ao **contingenciamento de outras despesas de natureza semelhante**.

4. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, conclui-se que o Projeto de Lei analisado dará origem a uma **despesa obrigatória de caráter continuado** cuja estimativa de **impacto orçamentário-financeiro** é de **R\$ 72 mil em 2015, R\$ 77 mil em 2016 e R\$ 81 mil em 2017**. Para fazer face ao impacto orçamentário-financeiro, e para que as metas fiscais previstas na LDO de 2015 sejam integralmente preservadas, será necessário **elevar a receita** ao mesmo patamar do incremento da despesa. Alternativamente, é possível lançar mão do **contingenciamento de despesas semelhantes**.

Unaí – MG, 5 de novembro de 2014.

Econ. DANILÓ BIJOS CRISPIM.

Corecon MG 6715

Matrícula 10007-8



PREFEITURA DE UNAÍ
ESTADO DE MINAS GERAIS



DECLARAÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS

DECLARO, na condição de ordenador de despesa, para cumprimento da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que o Projeto de Lei que “institui a Gratificação de Encargo Institucional – GEI – em favor de pregoeiros, membros de equipe de apoio, membros de Comissões Permanentes de Licitação e membros de comissões de sindicância e processo administrativo disciplinar”, tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por ser verdade e para que produza os efeitos legais, dato e assino a presente na Prefeitura Municipal de Unaí.

Unaí, 2 de fevereiro de 2015; 71º da Instalação do Município.

DELVITO ALVES DA SILVA FILHO

Prefeito

PAULO GILBERTO ALVES DE SOUSA

Assessor Municipal para Assuntos Legislativos e Administrativos