

## PARECER DO ASSESSOR JURÍDICO Nº 035/2020

Protocolo: 350/2020.

Proposta Legislativa: Projeto de Lei Ordinária nº 022/2020.

Autoria: Chefe do Executivo Municipal

**Ementa: Concede Gratificação Extraordinária no período da Pandemia do Corona Vírus (COVID 19), com outras providências.**

### RELATÓRIO –

**DA MENSAGEM** - O Chefe do Poder Executivo Municipal, no uso de sua legitimidade, inicia o processo legislativo, encaminhando a esta Casa de Leis, minuta do projeto de lei ordinária em destaque através do qual ***CRIA GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA A SERVIDORES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DA ÁREA DE SAÚDE E OUTRAS QUE APLICAM-SE NO COMBATE À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS.***

De leitura atenta aos dizeres da Mensagem 030/2020 se extrai que (I) a gratificação tem caráter de extraordinária; (II) durará apenas durante os meses de **junho, julho e agosto do corrente ano**; (III) é destinada a servidores que estão atuando na frente do combate ao CORONA VÍRUS – COVID 19 -, (IV) terá fonte de recursos específicos.

Afirma o projeto que o empenho dos servidores – com total entrega às atividades propostas – vai além de suas normais atribuições, exigindo abnegação e renúncia à própria vida, até. O projeto, nesse pensar, busca valorizar tais servidores, no limite da capacidade financeira do Município, segundo afirmado, valendo-se, é claro de recursos dos ROYALTIES DO PETRÓLEO, e que outra parte dos recursos será retirada do **repasso do Governo Federal pela política de compensação aos Estados e Municípios**, ressalvando-se, no entanto, parcela que deverá ser especificamente utilizada no combate ao COVID 19.



**DO CORPO DO PROJETO** – A proposta legislativa está assentada nos seguintes termos: “Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder aos servidores públicos das Secretarias Municipais de Saúde, Defesa Social e Segurança Patrimonial, Meio Ambiente, Serviços Urbanos, Finanças, Assistência Social, Educação e de outros órgãos municipais que estejam atuando nas frentes de trabalho organizadas para prevenção, controle e enfrentamento a pandemia do novo coronavírus (CoVID-1g), **GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), durante o período de combate a proliferação do vírus, a contar do mês de junho de 2020 até o mês de agosto de 2020.**

A gratificação extraordinária será paga durante os meses de junho, julho e agosto, pela atuação de cada servidor no combate ao COVID 19, nos limites da disponibilidade orçamentária do Município.

Para atender às necessidades orçamentárias daí decorrentes, o Poder Executivo fica, por esta via legislativa autorizado a editar decretos de abertura de créditos, mensalmente, de acordo com a despesa gerada em folha de pagamento em conformidade com as informações encaminhadas pelas Secretarias Municipais.

A proposta pede ainda autorização para que o Poder Executivo seja autorizado a promover as alterações necessárias para compatibilização da proposta com o PPA/LDO/LOA.

Há previsão, ainda, de edição de Decreto de concessão da gratificação para o período em que durar a gratificação (3 meses);

Por fim, está previsto que a eficácia da lei, se assim for aprovada, incidirá a partir de 1º de junho do corrente ano.

**DOS ANEXOS** - O Município juntou à proposta um RELATÓRIO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, com sua metodologia explicitada, fonte de recursos, impacto orçamentário propriamente dito, metas fiscais e previsão na LDO, e CONCLUSÃO da qual se extrai, no entanto, que **o montante de receitas é estimado e não há demonstração efetiva de percentual de comprometimento das despesas com pessoal.**



## **PRELIMINARMENTE**

-O Prefeito Municipal detém legitimidade para iniciar o processo legislativo neste caso, como se deduz da leitura ao art. 106, II e IV, da Lei Orgânica Municipal.

Não há, pois, vício de iniciativa e a proposta na forma como encaminhada não encontra qualquer óbice à sua análise.

## **MÉRITO DA PROPOSTA**

**DA VEDAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE DESPESAS EM ANO ELEITORAL – LEI 9.504/97- Art. –** Considerando que esta matéria tramita em época eleitoral, vez que, inobstante a Pandemia do COVID 19, os prazos normativos previstos na legislação específica não foram suspensos, realizei análise, ainda que superficial, do conteúdo ali constante, em especial quanto às condutas vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais, em especial aquela constante do art. 73, inciso VIII, a saber:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais **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.**

Da interpretação literal, da doutrina e jurisprudência eleitoral sobre a vedação, no ponto específico, não encontrei qualquer impedimento à consecução do objetivo traçado pelo Chefe do Executivo Municipal ao editar a Lei, salvo melhor juízo, fundamentadamente demonstrado.

De se realçar que: **a)** A despesas se exaure ainda no mandato atual, não restando para o exercício seguinte; **b)** o Município, como de resto o País inteiro, encontra-se em “ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA” pela pandemia do COVID 19, **c)** devido à excepcionalidade do momento devido, os servidores a serem beneficiados com a concessão da Gratificação Extraordinária serão



aqueles que, exclusivamente atuarem no combate ao vírus, em regra da área de saúde; **d)** nesse caos é evidente – não dependendo de prova – que as atribuições dos servidores da área de saúde não atendem as especificidades a que se entregam os servidores na defesa da vida dos munícipes;

Forte em tais situações – excepcionais – entendi, no contexto geral, que a vedação da legislação eleitoral não se aplica ao caso concreto e excepcional.

**DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL –** A análise da proposta deve ser feita à luz dos dizeres da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente:

**Art. 21. É nulo de pleno direito**

- I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:**  
**a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)**  
**b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;**
- II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;**

**EXIGÊNCIA NÃO CUMPRIDA – Art. 16, II da LRF** – No confronto com a exigência legal, importante destacar que o projeto de lei VEM ACOMPANHADO da Declaração do Ordenador de Despesas exigida pelo art. 16 da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim descrito:

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.**



Quanto ao ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder (art. 21, II), tenho que a matéria merece análise mais aprofundada.

Note-se que a vedação do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal é para ato que promova aumento de despesa.

Quanto ao ponto volte-se para a administrativista Maria Silvia Zanella Di Pietro que ao comentar o artigo, assenta que, **nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento a despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal.**

Tratando como se trata de situação excepcional, **cuja despesa será compensada – em parte - com repasse do Governo Federal em função da pandemia do COVID 19**, vale ressaltar que a questão, ainda que vislumbrada, também, sob o ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/00), cujo art. 21, parágrafo único, considera nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta e dias anteriores ao final do mandato, mostra-se viável pela excepcionalidade que contém, não decorrente de uma ação isolada – eleitoreira – do Chefe do Executivo, salvo prova em contrário, o que aqui não existe.

Assim penso porque o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é moralizar a gestão da coisa pública e não paralisar a administração.

Assim, a regra geral de proibição de aumento de despesas com pessoal no período circunscrito pelo parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a mera prática de atos administrativos vinculados, em razão de estarem previstos em comandos legais ou constitucionais anteriores àquele período, ou em legislação que tenha sido encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo, motivo pelo qual seu cumprimento é obrigatório, mesmo quando seus efeitos patrimoniais se estendam ao período de restrição, ou, como é o caso, em situação de



excepcional interesse público : Estado de Calamidade Pública em vigor no Município.

O elemento que legitima a edição de tais atos, entendo, é a urgente satisfação do interesse público e do dever de não amordaçar a administração pública em momento de excepcional fragilidade da saúde do povo de Marataízes, como do Estado e do País;

Daí porque é imprescindível que os atos administrativos que daí surjam, sejam devida e amplamente motivados, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa a ser realizada. Em todos os atos será necessária a fundamentação necessária à justificação de cada medida.

Nesse pensar, é evidente, que a realização de atos que impliquem aumento de despesas com pessoal no período previsto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica condicionada, também, ao contido no caput e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, bem como aos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, ao disposto em seus arts. 15, 16 e 17, dentre outros.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, concluiu, em caráter meramente exemplificativo, ser possível a edição de uma série de atos de que resultam aumento de despesa nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandatos, desde que **previstos em norma legal editada anteriormente ao período de vedação, com repercussão, nele, de parcelas determinadas na respectiva lei reguladora**” (Parecer nº 51/2001 – Processos n os 5.010-02.00/01-6 e 4.971-02.00/01-6).

Acrescento, que tomo como base de entendimento a certeza de que – como afirmado na mensagem – a despesa será parcialmente compensada com ingresso de recursos do Governo Federal para fazer face às despesas com o combate ao COVID 19, e, ainda, que se trata de uma situação excepcional, não prevista pois, em orçamento anterior, que necessita da tomada de medidas administrativas e legislativa especiais, como é o caso presente.



É certo, ainda, que da análise do texto e seus objetivos não se vislumbra – apenas e tão somente pelo quadro ora posto – qualquer objetivo eleitoreiro a não ser valorizar o servidor público municipal em momento de pandemia e ações de risco à saúde dos mesmos.

**DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO** Quanto ao mais – além das vicissitudes acima expostas - não vejo, por consequência, qualquer óbice jurídico ao normal processamento da proposta legislativa, e, tratando como se trata de PROJETO DE LEI ORDINÁRIA, está a exigir, para sua aprovação, o voto da maioria simples, desde que presente em plenário a maioria absoluta dos integrantes deste Parlamento, conforme estabelece o art. 89 da LOM.

Vejam os:

**Art. 89.** As leis exigem, para sua aprovação, **o voto favorável da maioria simples, presente à votação a maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, salvo as disposições em contrário previstas nesta Lei Orgânica.

**DA VOTAÇÃO** – A presente proposta legislativa **REQUER** em sua mensagem solicitação para que seja apreciada em **REGIME DE URGÊNCIA**.

**DO VOTO** - Esta Casa de Leis tem adotado o voto simbólico em regra, sendo exceção quando aprecia veto do Prefeito Municipal, e o faz com base no Regimento Interno, em seu Art. 219.

**CONCLUSÃO** - Assim, COM A RESSALVA ACIMA (necessidade de ser juntada previamente à análise do projeto pelas Comissões Temáticas, da juntada de Declaração do Prefeito Municipal de que trata o art. 16, II da LRF, tenho que O PROJETO DE LEI PODE SEGUIR SUA NORMAL TRAMITAÇÃO e indo às Comissões, se aprovado, ao Plenário para discussão e votação. OBSERVAÇÃO – O presente projeto de lei está tramitando nesta Casa de Leis em substituição ao que foi anteriormente encaminhado, com data de 29/06/2020, Mensagem 027/2020, Projeto de Lei Ordinária 016/2020 –Processo 317/2020 – Protocolo 355/2020, razão pela qual em boa parte este parecer confirma o lançado naquela peça.



É como vejo, sob o aspecto jurídico-legislativo.

**Marataízes, em 20 de julho de 2020.**

**Cláudio José de A; Mesquita – Advogado – OAB-ES 8.111**  
**Assessor Jurídico**

