

Porto Alegre, 9 de junho de 2022.

**Orientação Técnica IGAM nº 11.528/2022.**

**I.** O Poder Legislativo de Três Passos solicita análise técnica do IGAM acerca do projeto de lei nº 69, de autoria do Prefeito, que “*Altera a Lei Municipal nº 5.523/19*”.

**II.** Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida na competência conferida ao Prefeito conforme dispõe a alínea “c” do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal, aplicado por simetria aos Municípios<sup>1</sup>.

**III.** A proposição intenta na alteração da Lei nº 5.523, de 2019<sup>2</sup> – *Dispõe sobre a gratificação de difícil acesso e dá outras providências*.

Veja-se quadro comparativo para melhor compreensão:

LEI MUNICIPAL Nº 5.523, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2019	PROJETO DE LEI N° 69, DE 19 DE MAIO DE 2022
Art. 1º Fica regulamentada a Gratificação de Difícil Acesso que será paga aos servidores <del>ocupantes de cargo efetivo</del> do Quadro de Pessoal, nos termos do art. 86, inciso V, da Lei Complementar nº 018, de 16 de agosto de 2011.	Art.1º Fica regulamentada a Gratificação de Difícil Acesso que será paga aos servidores do Quadro de Pessoal, nos termos do art. 86, inciso V, da Lei Complementar nº <u>018</u> , de 16 de agosto de 2011.
Art. 2º São classificadas de difícil acesso ou provimento os prédios públicos municipais que apresentarem os critérios descritos abaixo, conforme a realidade de cada um: [...] Parágrafo único. Para fins desta lei, não serão considerados de difícil acesso:	<b>Art.2º</b> Fica revogado o inciso I do parágrafo único do art.2º da Lei 5.523/19.

<sup>1</sup>Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#) [...]

<sup>2</sup> <https://www.camaraportao.rs.gov.br/proposicoes/lei-ordinaria/2010/2/0/2758>

<p><del>† Os órgãos municipais quando o servidor neles lotado já residir na mesma localidade;</del></p> <p>Art. 3º O servidor municipal lotado em local de difícil acesso perceberá como gratificação o valor proporcional a quilometragem diária percorrida, considerando-se o valor 0,12 URM por quilômetro rodado, tendo por base a tabela e as referências de quilometragem constante no Anexo I (tabela detalhada) desta Lei. (Redação dada pela Lei nº <a href="#">5553/2020</a>)</p>	<p>Art.3º O servidor municipal lotado em local de difícil acesso perceberá como gratificação o valor proporcional a distância da sede administrativa, considerando-se o valor 0,18 URM por quilômetro, tendo por base a tabela e as referências de quilometragem constante no Anexo I (tabela detalhada) desta Lei.</p>
<p>Art. 5º A chefia imediata do servidor deverá comunicar ao Divisão de Recursos Humanos, quando do início, interrupção e término de suas atividades no local de difícil acesso, sob pena de responsabilidade administrativa.</p> <p><del>Parágrafo único. Para fins de recebimento de difícil acesso faz-se necessária a comprovação do endereço do servidor, junto a Divisão de Recursos Humanos, por meio de comprovante e/ou declaração de residência, ficando sujeito a aplicação das penalidades legalmente previstas aos casos de prestação de falsas informações.</del></p>	<p>Art.4º O parágrafo único do art. 5º da Lei 5.523/19 fica revogado</p>
	<p>Art. 5º Fica incluída a Escola Municipal de Ensino Fundamental José de Anchieta no anexo I, que passa a vigor com a seguinte redação.</p>

A proposição majora o valor do URM, bem como inclui a Escola Municipal de Ensino Fundamental José de Anchieta no anexo I da referida lei.

**IV.** O aumento do valor da gratificação que impacta na remuneração do servidor por ser um ato que tem por finalidade majorar despesas com pessoal, precisa, obrigatoriamente, ser ato derivado de planejamento orçamentário e, assim, observar o disposto no inciso I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, para evitar a nulidade prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

CF

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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.

LC nº 101, de 2000

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;**

O Judiciário vinha, até a LC nº 173, de 2020, que alterou a LC nº 101, decidindo pela não eficácia da lei que majorasse as despesas com pessoal sem previsão específica, como se verifica:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PREVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECIFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO). 1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orcamentarias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se esta, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta. 2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: e a execução da lei que cria cargos que esta condicionada as restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentarias torna inexequível o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente. Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS n.s. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar.  
(ADI 1428 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-03 PP-00371 RCJ v. 21, n. 138, 2007, p.113)

Entretanto, após a LC nº 173 o ato que aumente a despesa com pessoal sem previsão específica na LDO será considerado nulo de pleno direito, conforme especifica o art. 21 da LRF.

O PL necessita da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, com fundamento no art. 17 da LRF, a sua ausência, torna a futura lei nula, conforme estabelece a alínea “a” do inciso I do art. 21 da LRF, bem como se não possuir **previsão específica** na LDO.



Ademais, quanto a revogação do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5523, de 2019, tal ocasionará a omissão da lei quanto a necessidade de comprovação pelo servidor da necessidade da gratificação de difícil acesso.

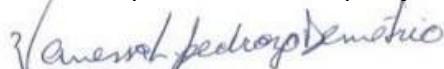
Portanto, entende-se que deve ser mantido o disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5523.

**V.** Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade do projeto de lei, fica condicionada à juntada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e previsão específica na LDO de 2022, além da manutenção da redação do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.523/2019.

Sugere-se que a Câmara diligêncie junto ao Executivo acerca das indicações feitas na presente Orientação Técnica.

Caso não tenha previsão específica na LDO, o Prefeito poderá alterar a LDO e posteriormente ser aprovado o PL, sem prejuízo da juntada da estimativa do impacto, sob pena da futura lei ser declarada nulta, em face do disposto no art. 21 da LRF.

O IGAM permanece à disposição.



**VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO**  
OAB/RS 104.401  
*Consultora Jurídica do IGAM*