

## **P A R E C E R**

Nº 2512/2025<sup>1</sup>

- SM – Servidor Público. Diferença entre o regime de tempo integral e o de dedicação plena. Regras sobre despesa com pessoal. Comentários.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre PLC (M) s/nº, que "Altera o Anexo I, da Lei Complementar nº 085, de 12 de dezembro de 2007, sobre emprego público".

A Consulta segue documentada.

### **RESPOSTA:**

As normas relativas aos servidores municipais reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município (art. 39, *caput*, da Constituição Federal), por força da autonomia político-administrativa que lhe foi outorgada pelo legislador constituinte, nos termos dos seus arts. 1º, 18, 29 e 30. Cabe ao Município, pois, a organização do regime funcional de seus servidores, incluindo-se, aí, as regras sobre a composição do sistema remuneratório e demais vantagens e benefícios funcionais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos arts. 37 a 41, bem como os preceitos das Leis de caráter complementar.

No tocante à remuneração dos servidores municipais, impõe-se a obediência dos preceitos constitucionais atinentes à matéria, pelo que cabe destacar, em particular, os critérios para a composição do sistema remuneratório dos servidores (art. 39, § 1º), o teto dos vencimentos pagos pelo Executivo (art. 37, XII), a vedação de vinculação ou equiparação de

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

quaisquer espécies remuneratórias (art. 37, XIII) e a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, além de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º).

Dentro do contexto apresentado, há de se registrar que as vantagens são gênero do qual são espécies as gratificações de serviço, sendo assuntos intimamente ligados a direitos e deveres dos servidores, razão pela qual a matéria recai na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser tratada pela Câmara, segundo Hely Lopes Meirelles, as vantagens, gênero a que pertencem os adicionais e as gratificações, podem ser pro labore facto, devidas pelo trabalho feito (no passado), ou pro labore faciendo, devidas pelo trabalho sendo feito (no presente). Podem ser, ainda, *ex facto temporis*, as que decorrem do tempo de serviço (ex.: adicional por tempo de serviço), *ex facto officii*, as devidas pelo exercício de funções especiais (ex.: gratificação por exercício de função de confiança), *propter laborem*, em função das condições anormais em que o serviço é prestado (ex.: periculosidade, insalubridade, produtividade), ou *propter personam*, em razão de condições pessoais do servidor (ex.: titulação).

Como é sabido, a diferença entre o regime de tempo integral e o de dedicação plena está em que naquele o servidor só pode trabalhar no cargo ou na função que exerce para a Administração, sendo-lhe vedado o desempenho de qualquer outra atividade profissional pública ou particular, ao passo que neste (regime de dedicação plena) o servidor trabalhará na atividade profissional de seu cargo ou de sua função exclusivamente para a Administração, mas poderá desempenhar atividade diversa da de seu cargo ou de sua função em qualquer outro emprego particular ou público, desde que compatível com o da dedicação plena.

No regime de tempo integral o servidor só poderá ter um emprego, já no de dedicação plena poderá ter mais de um, desde que não desempenhe a atividade correspondente à sua função pública exercida neste regime. P. ex.: o professor em regime de tempo integral só poderá exercer as atividades do cargo e nenhuma outra atividade profissional pública ou particular; o advogado em regime de dedicação plena

só poderá exercer a Advocacia para a Administração da qual é servidor, mas poderá desempenhar a atividade de Magistério ou qualquer outra para a Administração (acumulação de cargos) ou para particulares (Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 558).

Nada impede que a Administração implemente o regime de dedicação plena mediante opção do servidor. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (GRUPO PÚBLICO). ART. 1.021, DO CPC . OBJETIVADA DEFINITIVA INCLUSÃO NA FOLHA DE PAGAMENTO DOS PROCURADORES DO ESTADO OPTANTES PELO RESPECTIVO REGIME, COM EFEITOS FINANCEIROS DESDE A IMPETRAÇÃO, DA GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA POR OPÇÃO SUPRIMIDA EM 02/10/2010 POR ATO ADMINISTRATIVO DO PROCURADOR-GERAL E DO GOVERNADOR DO ESTADO. JULGADO MONOCRÁTICO QUE, ANTE O RECONHECIMENTO DA DECADÊNCIA, INDEFERIU LIMINARMENTE O PEDIDO. INSURGÊNCIA DE APROES-ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DENUNCIADA EXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A OBSTAR A FLUÊNCIA DO PRAZO DECADENCIAL . LUCUBRAÇÃO INFECUNDA. INTENTO BALDADO. INSTITUIÇÃO IMPETRANTE QUE, AO INDICAR O PRETENSO DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO, APONTOU ILEGALIDADE DO ATO DE SUPRESSÃO DO ADICIONAL REMUNERATÓRIO SOB O VIÉS FORMAL E MATERIAL, IMPUGNANDO ESPECIFICAMENTE A DECISÃO PROLATADA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PGE N. 66 .305/2010 (ATO COMISSIVO). PEDITÓRIO EXORDIAL QUE NÃO OBJETIVA SANAR OMISSÃO ILEGAL DO PODER PÚBLICO EM ANALISAR O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO, POSTERIORMENTE PROTOCOLADO. JULGADOR ADSTRITO AOS LIMITES DA CAUSA DE PEDIR E DO PEDIDO (ART. 141, DO CPC) . ADEMAIS, DELIBERAÇÃO CONTRADITADA QUE CUMPRIU

TODOS OS REQUISITOS DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO (COMPETÊNCIA, FORMA, OBJETO, MOTIVO E FINALIDADE). IRRELEVÂNCIA DA PUBLICAÇÃO DIES A QUO DO LAPSO DECADENCIAL QUE CORRESPONDE A DATA DA INEQUÍVOCA CIÊNCIA ACERCA DO EXPEDIENTE. PRECEDENTES. "[...] o termo inicial para a impetração de mandado de segurança corresponde à data da ciência da ilegalidade ou do abuso de poder perpetrado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, consoante previsão do art. 23 da Lei n. 12.016/2009 . III - Desse modo, como o recurso administrativo ou o pedido de reconsideração não tem o condão de suspender o prazo para impetração do mandado de segurança, e como entre a data posta no recurso administrativo [...] e a data do ajuizamento do mandado de segurança transcorreu lapso temporal superior a 120 (cento e vinte) dias, de rigor o reconhecimento da decadência. [...]"(STJ, AgInt no RMS n. 72.431/AC, rela. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, j . em 10/06/2024). DECISÃO UNIPESSOAL MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, Mandado de Segurança Cível (TJ-SC - Mandado de Segurança Cível (Grupo Público): 50423163120228240000, Relator.: Luiz Fernando Boller, Data de Julgamento: 28/08/2024, Grupo de Câmaras de Direito Público)

Quanto à abertura de créditos, os créditos podem ser orçamentários (dotação incluída no orçamento para atender às diversas despesas do Estado) ou adicionais (quando insuficiente ou inexistente a dotação para as despesas).

Os créditos adicionais se classificam em: 1) suplementares (que reforçam dotação existente, mas insuficiente para despesa, sendo autorizados pelo Poder Legislativo e abertos por ato do Executivo, com indicação dos recursos correspondentes - art. 167, V da CRFB/88 - ou autorizados no próprio orçamento - art. 167, § 8º da CRFB/88); 2) especiais (destinam-se às despesas para as quais não haja dotação específica, exigindo prévia autorização do Poder Legislativo e abertos por

ato do Poder Executivo); e 3) extraordinários (destinam-se às despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerras, comoção interna, calamidade pública e, ao contrário dos créditos suplementares e especiais, são abertos pelo Executivo por meio de medida provisória - art. 167, § 3º da CRFB/88).

Para a abertura de créditos adicionais, especiais ou suplementares, são promovidos dois atos distintos: (i) é indispensável que Legislativo manifeste sua autorização na lei da iniciativa do Executivo; e (ii) a abertura do crédito será concretizada com a expedição de decreto que deve ser acompanhado de justificativa, com a indicação do recurso disponível para acorrer à nova despesa.

Conforme determina o art. 5º da Lei 4.320/1964, a Lei de Orçamento pode conter autorização ao Executivo para: "I - Abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43". Constitui o dispositivo mencionado exceção à regra do art. 165, § 8º, da CRFB/88, que veda a inclusão, no orçamento, de matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para a abertura de créditos especiais ou suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

A autorização referida pode ser dada no próprio bojo da lei orçamentária ou em lei posterior e, neste caso, não pode ser feita sem a indicação dos recursos correspondentes, devendo limitar-se à importância determinada (Lei 4.320/64, art. 7º, I). Diz o § 1º, do art. 43, da Lei 4.320/1964, que os recursos a serem utilizados para a abertura de créditos suplementares ou especiais, desde que não comprometidos, são os seguintes: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e o produto de operações de crédito autorizadas na forma da lei.

Assim, via de regra, os créditos suplementares, que se destinam

a reforço das dotações orçamentárias da despesa, são autorizados por lei especial e abertos por decreto do Executivo. Os créditos especiais se destinam a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. São autorizados pela Câmara e abertos por decreto do Executivo, visando, geralmente, a acorrer a despesas imprevistas, posteriores à elaboração do orçamento.

Nesse ponto, cumpre alertar que a lei que autoriza o Poder Executivo a reforçar as dotações orçamentárias da despesa deve discriminar expressamente o valor autorizado.

A redação do Projeto de Lei apresentado mostra-se demasiadamente genérica, o que transforma a lei num verdadeiro "cheque em branco" nas mãos do Poder Executivo, inviável no nosso ordenamento constitucional, contrário à delegação de função de um poder para o outro.

Quanto à instrução do PL, temos que a Carta Magna, ao menos desde a EC 95/2016, passou a determinar a obrigatoriedade da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro em proposições como a presente. Confira-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Artigo acrescentado pela EC n. 95, de 15.12.2016)".

Sobre o tema, Azor Lopes da Silva Junior registra que:

"Não fica vedada a criação ou alteração de despesa obrigatória, nem mesmo a renúncia de receita que, apesar de não implicar gasto do poder público, altera igualmente o equilíbrio do saldo primário. O que se impõe é que qualquer uma dessas medidas deva ser justificada pela estimativa de seu impacto nas contas públicas.

Observe-se que aqui se fala de "proposições legislativas"

e não de outras modalidades normativas tal como são os decretos do Executivo, autorizados pelo art. 153 da CF ("§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V"), que também podem gerar o desequilíbrio das contas públicas, sem que deles aqui se exija estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Assim, como bem pontuado pelos Advogados Cláudio Pereira de Souza Neto, Ademar Borges de Souza Filho, Guilherme Chamum Aguiar e Beatriz Veríssimo de Sena na ADI n. 5.658/DF, a questão que não ficou bem definida neste dispositivo constitucional transitório é a relativa aos decretos do Executivo que alterem alíquotas de tributos de natureza extrafiscal, também chamadas de "normas tributárias indutoras" ("emprego dos instrumentos tributários com objetivos não fiscais, mas econômicos, ou seja, para finalidades não financeiras, mas regulatórias dos comportamentos sociais em matéria econômica, social e política", BOTTALLO, Eduardo Domingos. Fundamentos do IPI. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002); também merecem referência o problema jurídico e a conclusão apresentados por Celso de Barros Correia Neto ("Novo regime fiscal ampliou controle judicial dos benefícios fiscais". Revista Consultor Jurídico, 16 de março de 2019): "É que, diante do novo parâmetro constitucional, o que antes era tomado apenas como uma causa de arquivamento da proposição legislativa, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade insuscetível de convalidação. Inaugurou-se, dessa forma, um novo espaço para o controle judicial de constitucionalidade dos benefícios fiscais no Brasil. [...] Ainda é cedo para avaliar todos os impactos da mudança empreendida pelo novo regime fiscal no controle judicial das renúncias de receita tributária. O que já se pode afirmar é que o art. 113 do ADCT parece ter aberto um novo espaço de apreciação judicial dos benefícios fiscais e, muito provavelmente, ampliará também o número de demandas que assomam a corte com esse objeto. Resta ao tribunal decidir quão profunda será intervenção judicial nesse tema, até hoje relegado ao campo da discricionariedade

política". (In: Constituição Federal interpretada : artigo por artigo, parágrafo por parágrafo / Adriana Zawada Melo ... [et al.] ; organizador Costa Machado ; coordenadora Anna Candida da Cunha Ferraz. - 14. ed. - Barueri [SP] : Manole, 2024, p. 1547).

Por seu turno, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) que dispõe sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF faz parte de um conjunto de medidas que visam promover o equilíbrio orçamentário e financeiro dos entes federados, estimulando a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública. Assim, a LRF é de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O § 1º do art. 17 da LRF complementa: "§ 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". Então, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias deverão constar em anexo ao Projeto de Lei sob pena de nulidade. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUMENTO REMUNERAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA- ATO NULO.** 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TJEMG - 7ª Câmara Cível. AC n.º 1.0443.13.000998-0/004. Julg. 24/03/2015. Rel. Des. Oliveira Firmo)

Ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade

pessoal, pois essa declaração será um ato que o vincula. Vejamos a doutrina do professor Ives Gandra Martins:

A declaração do ordenador de despesas de que o aumento do gasto público guarda compatibilidade com as normas financeiras insere-se no contexto da coexistência dos objetivos que se pretenda atingir, de modo harmonizável. Será compatível com a finalidade orçamentário-financeira a iniciativa de evidenciar pelo aumento da despesa a conciliação entre elas, na observância da regra que assim dispõe.

Por justa razão, a despesa deve conformar-se com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. Além do mais, não poderá infringir os postulados assentados nos dispositivos neles contidos, sob pena de responsabilidade.

A compatibilidade entre a despesa e as normas financeiras referidas pressupõe o atendimento de vários atributos, dentre eles: diretrizes, objetivos, prioridades e metas. Sem a conciliação desses elementos não se pode alcançar a filosofia preconizada pelo preceito sob análise. Disso depende a harmonização perseguida pela gestão fiscal.

Conformar-se com as diretrizes programáticas e orçamentárias é guardar obediência ao conjunto de instruções financeiras com vistas a levar a termo uma ação de governo. Os objetivos configuram os alvos a serem atingidos com os planos ou programas. A prioridade é aquilo que se elege para ser atendido em primeiro lugar, com certa primazia, e a classificação da programação deve ser de acordo com as indicações previstas na LDO. Finalmente, as metas representam os produtos ou os resultados que a ação governamental busca alcançar no esforço de cumprir sua missão constitucional. (In: MARTINS, Ives Gandra da Silva, e Carlos Valder do Nascimento (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 6 ed. São Paulo. Saraiva. 2012, p. 70)

Registre-se que conforme leciona Cláudio Nascimento (*In: Acompanhamento da execução orçamentária*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001)

as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo. Contudo, é quase impossível uma lei alterar vencimentos sem ter nenhum impacto orçamentário-financeiro. Independentemente de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Por seu turno, a criação de gratificação de serviço, em regra, 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 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 quadrimestre 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.

É necessário o respeito ao art. 15, § 3º, da LDO, conforme as lições de Augustinho Vicente Paludo: "Não basta ter disponibilidade orçamentária. É necessária autorização na LDO". (In: PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Forense. 2017, p. 91)

Respondendo objetivamente: o PLC (M) s/nº está bem redigido e devidamente acompanhado do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa, razão pela qual não há óbices para sua votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025.