

PARECER

Nº 3637/2013

Parte integrante do Parecer n.º 323/2013 Unai 26/12/2013 Relator

- SM – Servidor Público. Gratificação pela participação em comissão de licitação ou ainda a de pregoeiro ou de equipe de apoio ao pregoeiro. Regras sobre despesa com pessoal. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, expõe e indaga o seguinte, *in verbis*:

"O Município necessita, com a máxima urgência, solucionar a situação remuneratória dos servidores envolvidos nos processos licitatórios, com a criação de lei que garanta gratificação pela função, notadamente dos pregoeiros, uma vez que os aludidos servidores percebem remuneração pífia e por tal motivo ameaçam paralisar o setor. Ocorre que Prefeitura ultrapassou o limite da despesa de pessoal previsto na lei de responsabilidade fiscal, atingindo 55% de sua receita líquida.

Como é sabido, os profissionais responsáveis por procedimentos licitatórios devem ser adequadamente remunerados, como contraprestação as complexas e indispensáveis atividades que desempenham, inclusive com responsabilidade pessoal. Assim, considerando que o Município de Unai não possui legislação neste sentido, é possível encaminhar a Câmara de Vereadores projeto de lei almejando a criação de gratificação de função para membros da comissão de licitação?"

A Consulta não segue acompanhada de documentos.

RESPOSTA:

A gratificação pela participação em comissão de licitação ou ainda a de pregoeiro ou de equipe de apoio ao pregoeiro podem ser instituídas por meio de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido é o posicionamento que vem sendo adotado por este Instituto:

"Diante do exposto, pode-se inferir não haver qualquer ilegalidade no tocante a instituição da vantagem pecuniária, caracterizada como gratificação, aos servidores municipais que venham a integrar uma comissão permanente de licitação. No entanto, é imprescindível frisar que, para tanto, faz-se imperativa a edição de lei municipal nesse escopo, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Executivo, por força do que ordena o art. 61, § 1º, II, c do Texto Constitucional, mandamento este aplicável aos Municípios por força do princípio hermenêutico da simetria das formas, eis que decorrente do princípio basilar da separação dos Poderes." (Parecer IBAM nº 299/1998)

Por seu turno, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de gratificação a qualquer título, 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/1988).

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 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.

A LRF impõe à Administração a ação planejada, firmando a real utilidade da elaboração das peças orçamentárias, exigindo a execução e controle a risca do que foi orçado. A lei deixa visível em seu texto, a preocupação em fixar limites à execução orçamentária e a controlar o endividamento dos entes.

O art. 22 da LRF expõe uma série de medidas restritivas, quando afetado o texto dos arts. 19 e 20 da mesma lei, ambos se referem à fixação de limites com gastos com pessoal, nos seguintes termos:

"I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias".

Em suma: ultrapassado o limite de gasto com pessoal, o Poder Executivo não pode conceder, aumentar, reajustar ou adequar qualquer vantagem.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2013.