

PARECER Nº /2014

COMISSÕES CONJUNTAS DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS E DE SERVIÇOS, OBRAS, TRANSPORTE E VIAÇÃO MUNICIPAIS

PROJETO DE LEI Nº 039/2014

AUTOR: PREFEITO DE UNAÍ

RELATOR: VEREADOR NETINHO DO MAMOEIRO

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 39/2014, de autoria do Sr. Prefeito, que “dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Serviço Municipal de Saneamento Básico - SAAE de Unaí, estabelece normas gerais de enquadramento, institui tabela de vencimento e dá outras providências”.

2. Por intermédio da matéria sob exame, pretende o Nobre Autor promover mudanças significativas na estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Saae, objetivando a valorização dos servidores públicos municipais daquela autarquia de modo a impulsioná-los a continuarem prestando serviços de qualidade à população.

3. Em suma, o projeto de lei em questão propõe uma reestruturação em caráter geral, ensejando melhoria salarial para todas as categorias, por meio de enquadramento na nova carreira proposta, onde serão observados, segundo o artigo 62 deste projeto, os seguintes critérios: a) nível de vencimento do cargo; b) tempo de efetivo exercício do servidor no cargo que ocupava anteriormente à vigência desta Lei; c) grau de escolaridade exigido para o cargo; e d) habilitação legal para o exercício de profissão regulamentada.

4. Após o aludido enquadramento, de acordo com a nova carreira (Capítulo III deste projeto), o servidor irá progredir, a cada dois anos, após o cumprimento de alguns critérios, do qual resultará um aumento real de 4 % (quatro por cento) com relação ao vencimento anterior.

5. Outra inovação, prevista no artigo 23 do PL 39/2014, é que, se o servidor apresentar diploma de qualificação em algumas áreas específicas, quando da progressão, ele passará a ocupar o padrão de vencimento imediatamente superior àquele que teria direito, obtendo, conseqüentemente, um ganho real de 4 % (quatro por cento).

6. Para as carreiras com mais de uma classe, também foi prevista, no Capítulo VI deste projeto, a possibilidade de promoção, desde que cumpridos os requisitos previstos no artigo 25 do projeto em questão.

7. Fez-se acompanhar da matéria em destaque a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, de fls. 87/92, e a declaração do ordenador de despesa, de fl. 93.

8. Recebido e publicado no quadro de avisos em 4 de agosto de 2014, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, na qual recebeu parecer e votação favoráveis a sua aprovação, inclusive com relação à emenda de n.º 1, de fls. 97/105, encaminhada pelo Senhor Prefeito por meio da Mensagem n.º 129, de 12 de agosto de 2014, de fls. 95/111, com o escopo de: a) prever que nos valores de vencimentos referentes aos cargos citados neste projeto já está incluída a revisão geral anual de 2015; e b) corrigir erros de redação constantes nos Anexos II, VI e VII deste projeto;

9. Em seguida, considerando o regime de urgência no qual tramita a matéria, esta foi distribuída conjuntamente nestas Comissões, que me designaram como relator, para exame e parecer nos termos regimentais.

10. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Aspectos da Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas

11. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se inserida no art. 102, II, “d” e “g”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(...)

d) repercussão financeira das proposições;

(...)

g) aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição de receita e despesa;

(...)

12. Analisando o presente propositivo sob o prisma orçamentário e financeiro, constata-se que a sua aprovação e implementação acarretará aumento de despesa pública, do grupo de pessoal, classificada como obrigatória de caráter continuado, pois a economia de despesas decorrentes da extinção dos cargos de administrador e feitor de que trata o artigo 72 do presente propositivo não será suficiente para compensar o aumento de despesa proveniente da reestruturação proposta.

13. O aumento de despesa de pessoal no âmbito dos entes federativos é possível desde que observada algumas condições de ordem orçamentária e financeira, que visam preservar o equilíbrio das metas fiscais projetadas, tais como, a exigência constitucional da observância do limite com gastos de pessoal previsto em lei complementar, da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender as despesas decorrentes da criação dessas funções e da citada alteração, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Art. 169, § 1º, I e II, da CF/88).

14. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2014 (art. 18, da Lei n.º 2844, de 20 de junho de 2013), por sua vez, autoriza “as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos ou funções, alterações de

estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, desde que observado o disposto nos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000” (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

15. Analisando os dispositivos da LRF que a LDO fez referência, percebe-se que o ato que acarrete aumento de despesa pública, do grupo de pessoal, deverá estar acompanhado de: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstração da origem de recursos para seu custeio (Art. 16, I); b) demonstração de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (Art. 17 §§ 2º e 3º); e c) declaração do ordenador de despesas 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 (Art. 16, II).

16. Destarte, conclui-se que para que esta propositura possa prosperar à luz dos dispositivos constitucionais e legais acima destacados é necessário que o autor tenha encaminhado junto com a matéria os documentos e informações evidenciados nas alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo anterior, bem como demonstrado a existência de dotação orçamentária suficiente para atender o objeto de gasto e que o impacto do projeto não elevará as despesas com pessoal acima do limite previsto na LRF.

17. Com efeito, o Nobre Autor, visando demonstrar o cumprimento das questões orçamentárias e financeiras pontificadas alhures, encaminhou o Impacto Orçamentário e Financeiro do projeto sob comento, da lavra do assessor contábil do Saae Senhor Eudes Rubens Pereira, o qual será apreciado nos parágrafos adiantes.

18. Quanto ao aumento de despesa a ser gerado pela execução do projeto sob exame, o citado assessor estimou, com memória e metodologia de cálculo aceitáveis, considerando os relatórios complementares, encaminhados via email, anexos a este parecer, que o impacto orçamentário-financeiro será da ordem de R\$ 337.390,92 (trezentos e trinta e sete mil trezentos e noventa reais e noventa e dois centavos) em 2014, R\$ 1.074.622,31 (um milhão setenta e quatro mil

seiscentos e vinte e dois reais e trinta e um centavos) em 2015 e R\$ 1.692.349,94 (um milhão seiscentos e noventa e dois mil trezentos e quarenta e nove reais e noventa e quatro centavos) em 2016.

19. No que tange a existência de recursos para o custeio da despesa a ser gerada pela implementação do propositivo em questão, o citado assessor não indica objetivamente a fonte de recursos, mas afirma, no item 2 do Relatório de Impacto, que o Saae tem condições orçamentárias e financeiras para suportar a nova despesa decorrente da implantação do plano ora proposto.

20. No tocante à demonstração de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas em anexo próprio da LDO, o aludido assessor não fez nenhuma consideração nesse sentido. Contudo, este relator acredita que o crescimento real da receita projetado vai ser suficiente para compensar todo ou parte do impacto nas metas fiscais.

21. Quanto à Declaração do Ordenador de Despesas, de fl.93, 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, este relator tem uma consideração a fazer, qual seja, que não foi indicada a dotação orçamentária específica e suficiente para comprovar a adequação da matéria com a lei orçamentária do exercício financeiro de 2014, questão que passa ser analisada a partir do próximo parágrafo.

22. Com relação à exigência da indicação de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções das despesas com pessoal a serem geradas pela execução do presente projeto (Artigo 169, § 1º, I), o citado assessor não a indicou, restando, portanto, descumprida tal exigência constitucional. Todavia, e considerando que a falta de prévia dotação orçamentária suficiente para atender ao objeto de gasto do presente projeto somente impede sua execução no exercício de edição desta Lei, mas não nos subseqüentes, entende-se que esse vício não é impedimento para sua aprovação. Nesse sentido, decidiu o Egrégio STF:

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 Orçamentárias (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 orçamentárias torna inexecutível 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-MC 1428 / SC – Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgamento: 01/04/1996. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 10/5/1996.)(grifamos)

23. No que se refere à demonstração de que o impacto do presente projeto não elevará as despesas com pessoal acima do limite previsto na LRF, preliminarmente, cumpre esclarecer que a partir do advento da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o aumento de despesas com pessoal, no âmbito das três esferas de governos, passou a ter limites, com o objetivo de impor freios aos administradores irresponsáveis, visando o desenvolvimento sustentável do Estado.

24. Especificamente no âmbito municipal, a LRF determinou, em seu artigo 19, III, que o limite seria 60 % (sessenta por cento), calculados sobre o montante da receita corrente líquida do Município. Esse percentual, consoante dispositivo inserto no artigo 20, III, “a” e “b”, será dividido entre os Poderes Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e Executivo. Este poderá despende com pessoal até 54 % (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida e aquele o restante do limite do Município, ou seja, 6 % (seis por cento).

25. Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal, preocupada com os gestores menos atentos, previu, ainda, em seu artigo 22, uma espécie de limite prudencial que também deverá ser observado pelos poderes municipais. Nos termos desse artigo, os poderes que gastarem com pessoal mais de 95 % (noventa e cinco por cento) dos limites fixados nos artigos 19 e 20 desta lei, considerando o fechamento quadrimestral, ficarão proibidos de:

a) conceder 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;

b) criar cargo, emprego ou função;

c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (grifou-se)

d) prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e

e) contratar 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.

26. Diante da análise dos referidos dispositivos, não resta dúvida de que o Chefe do Poder Executivo Municipal não poderá alterar a estrutura de carreira dos servidores municipais, que acarrete aumento da despesa com pessoal, se esse Poder tiver gasto, no último quadrimestre, mais do que 95 % (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido no artigo 20, III, b, da LRF.

27. Com efeito, este relator realizou uma análise acurada da execução orçamentária do Município e constatou, no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º quadrimestre de 2014, publicado pelo Sr. Prefeito no quadro de avisos da Prefeitura, que o Poder Executivo local despendeu com pessoal, no primeiro quadrimestre do ano de 2014, o montante de R\$ 78.997.432,37 (setenta e oito milhões novecentos e noventa e sete mil quatrocentos e trinta e dois reais e trinta e sete centavos), que representa 53,33 % (cinquenta e três vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL – apurada e 98,76 % (noventa e oito vírgula setenta e seis por cento) do limite de 54 % (cinquenta e quatro por cento) imposto pela LRF, estando acima, portanto, do limite prudencial de 95 % (noventa e cinco por cento) definido no parágrafo único do artigo 22 da referida lei.

28. Destarte, e tendo em vista o artigo 22, § único, II, da LRF, vedar a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa ao Poder que tiver excedido, na apuração quadrimestral das despesas com pessoal, 95 % dos limites previstos nos artigos 19 e 20 dessa mesma lei, conclui-se que a matéria sob exame não poderia prosperar por afrontar diretamente as normas esculpidas na LRF. Ocorre que, conforme demonstrado pelo assessor do Saae, no item 1 do relatório de impacto orçamentário e financeiro, a tendência é que o Município apure, no fechamento do 2º quadrimestre de 2014, uma despesa com pessoal em limite inferior ao prudencial, **50,98 % (cinquenta vírgula noventa e oito por cento) da RCL (94,41 % (noventa e quatro vírgula**

quarenta e um por cento) dos 54 % da RCL), razão pela qual se entende que a matéria não merece padecer sob este ponto.

29. Assim sendo, sob os aspectos de ordem orçamentária e financeira aqui analisados, não se visualiza nenhum impedimento para aprovação da matéria, devendo contar com o apoio dos Dignos Edis desta Casa.

30. No tocante à emenda de n.º 1, também, não se visualiza nenhum impedimento para sua aprovação, pois esta visa tão somente corrigir erros de redação dos anexos II, VI e VII deste projeto, bem como considerar revisadas as tabelas salariais do novo plano, com relação ao exercício de 2015, já que elas se encontram com valores entendidos como suficientes para vigorar também em 2015.

2.2 Aspectos da Comissão de Serviços, Obras, Transporte e Viação Municipais

31. Fundamento este parecer com as próprias razões contidas na mensagem 125 de e de agosto de 2014 da lavra do Prefeito Municipal.

32. Assim sendo, sou favorável à aprovação do PL 39/2014 quanto ao mérito.

3. CONCLUSÃO

33. *Ex positis*, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 39/2014, acrescido da emenda de n.º 1, de autoria do Sr. Prefeito.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 18 de agosto de 2014.

VEREADOR NETINHO DO MAMOEIRO
Relator Designado