

PARECER N.º /2022

COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

PROJETO DE LEI N.º 59/2022

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADOR CLÉBER CANOA

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 59/2022 é de autoria do Chefe do Poder Executivo, que “cria cargos que especifica, cria Equipe Multidisciplinar da Educação e altera dispositivos da Lei Complementar nº 56 de 30 de outubro de 2006 que “dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Público do Município de Unaí e dá outras providências””.

Fez-se acompanhar da presente matéria a Declaração do Ordenador de Despesas (fls. 18) e o Relatório de Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.19-27).

Recebido e publicado em 24 de maio de 2022, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, que emitiu parecer e votação favoráveis à matéria, incluindo duas emendas.

Em seguida, a matéria foi distribuída nesta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomadas de Contas, onde este Vereador foi designado como relator, para exame e parecer nos termos regimentais.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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 n.º 195/1992, 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;
(...)

Analizando os aspectos orçamentários e financeiros da matéria sob exame, constata-se que dela poderá advir aumento de despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, decorrentes da criação de cargos, para compor Equipe Multidisciplinar no âmbito da rede pública de educação municipal.

Por intermédio da matéria sob exame, pretende o Nobre Autor:

- a) criar 2 (duas) vagas para o cargo de provimento efetivo de Psicólogo Educacional, com vencimentos discriminados no Anexo I deste projeto;
- b) criar 2 (duas) vagas para o cargo de provimento efetivo de Assistente Social Educacional, com vencimentos discriminados no Anexo I desta projeto;
- c) criar 2 (duas) vagas para o cargo de provimento efetivo de Terapeuta Ocupacional Educacional, com vencimentos discriminados no Anexo I deste projeto;
- d) criar 6 (seis) vagas para o cargo de provimento efetivo de Pedagogo Educacional, com vencimentos discriminados no Anexo I deste projeto; e
- e) 2 (duas) vagas para o cargo de Fonoaudiólogo Educacional, com vencimentos discriminados no Anexo I deste projeto.

Antes de adentrar no mérito da presente matéria, faz-se necessário tecer algumas considerações que devem ser observadas pelo Parlamentar antes de aprovar uma matéria que possa acarretar aumento de despesa com pessoal para o Município.

O aumento de despesa com pessoal, decorrente da criação de cargos, atualização de

vencimentos e alteração de plano de carreira, deve observar algumas condições de ordem orçamentária e financeira, 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 o objeto de gasto, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Art. 169, § 1º, I e II, da CF/88).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2022 (art. 17 da Lei n.º 3.387, de 24 de junho de 2021), 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” (LRF).

Analizando os dispositivos da LRF que a LDO fez referência, percebe-se que o ato que acarretar aumento de despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais deverá estar acompanhado dos seguintes documentos e informações: a) declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias; b) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstração da origem de recursos para seu custeio; e c) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Destarte, conclui-se que, se esse projeto aumentar as despesas de pessoal do Poder Executivo, para que ele possa prosperar à luz dos dispositivos constitucionais e legais acima transcritos, é necessário que o autor tenha encaminhado junto com a matéria os seguintes documentos e informações: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstração da origem de recursos para seu custeio; b) declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias; c) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e d) demonstração da existência de dotação

orçamentária suficiente para atender o aumento de despesa com pessoal e que o impacto do projeto não elevará as despesas com pessoal acima do limite previsto na LRF.

Vê-se pelo processo que o Nobre Autor cumpriu todas as exigências legais encaminhando toda a documentação citada, com exceção da demonstração de prévia dotação orçamentária para cobrir os custos do projeto no exercício de 2022. A declaração do ordenador de despesa de que a matéria tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias foi anexada às fls. 18. O estudo que contém a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as informações dos itens “c” e “d” do parágrafo anterior foi juntado às fls. 19-27.

A declaração elaborada pelo ordenador de despesa não demanda análise aprofundada, por tratar-se de um documento formal que visa apenas levar ao conhecimento público o fato de que o Chefe do Poder Executivo assumiu a responsabilidade pela adequação da matéria à legislação de regência orçamentária e financeira do Município.

Já a estimativa de impacto financeiro-orçamentário exige uma análise mais aprofundada, na medida em que servirá de base para se saber qual o efeito que o projeto terá nas contas públicas relativamente ao orçamento atual e aos dois subsequentes. Nesse contexto, constata-se que o aludido estudo foi elaborado em sintonia com os dispositivos da LRF e alcança aos fins que se destina.

De acordo com o referido estudo, o projeto irá gerar um **aumento de despesa**, com sua implementação, na ordem de R\$ 221.541,22 no exercício de 2022; R\$ 941.638,81 no exercício de 2023; e R\$ 1.000.585,39 no exercício de 2024.

Nesse ponto, não se detectou nenhum erro na estimativa realizada, vez que o cálculo considerou todos os efeitos financeiros do presente projeto.

No que tange à existência de recursos para o custeio da despesa a ser gerada pela implementação do propositivo em questão, o estudo não indica objetivamente a fonte de recursos, mas considera duas estratégias possíveis de serem utilizadas pelo chefe do Poder Executivo, quais

sejam, redução de despesas de natureza semelhante e/ou elevação, de forma permanente, da arrecadação de receitas correntes. Como fundamento da possibilidade de elevação da arrecadação municipal, o técnico do Poder Executivo citou a evolução da receita orçamentária da Prefeitura de 2020 para 2021, que somou R\$ 58 milhões, representando uma variação nominal de 21,99%, muito acima do patamar da inflação para o mesmo período, que somou 10,06%.

No tocante à demonstração de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas em anexo próprio da LDO, o parecer indica que o PL n.º 59/2022 envolve um risco muito baixo para o alcance das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022. Isso considerando o desempenho da receita e a possibilidade de contingenciamento de despesas de natureza semelhante.

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.

Especificamente no âmbito municipal, a LRF determinou, no seu inciso III do artigo 19, que o limite seria 60% (sessenta por cento), calculados sobre o montante da receita corrente líquida do Município. Esse percentual, consoante dispositivo inserto nas alíneas “a” e “b” do inciso III do artigo 20, será divido entre os Poderes Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e Executivo. Este poderá despender 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).

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, ou seja, 51,30% (cinquenta e um vírgula trinta por cento) da Receita Corrente Líquida, 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;
- 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.

Dante da análise dos referidos dispositivos, não resta dúvida de que o Chefe do Poder Executivo Municipal não poderá criar despesa com pessoal, se esse Poder tiver gastado, no fechamento do último quadrimestre, mais do que 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da LRF.

Com efeito, este relator realizou uma análise da execução orçamentária do Município e constatou, no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º quadrimestre de 2022, publicado pelo Sr. Prefeito no Portal Transparência da Prefeitura de Unaí, que o Poder Executivo local despendeu com pessoal, no fechamento do primeiro quadrimestre do ano de 2022, o montante de R\$ 170.171.498,50, que representa 47,92% da Receita Corrente Líquida do mesmo período, estando abaixo, portanto, em R\$ 21 milhões do limite legal (54%) e em R\$ 12 milhões do limite prudencial (51,3%).

Destarte, é forçoso concluir que o incremento de despesa a ser gerado pelo projeto sob exame não possui envergadura suficiente para elevar as despesas de pessoal do Poder Executivo acima do limite legal.

Quanto ao fato de o estudo não ter indicado a prévia dotação orçamentária, com saldo suficiente para empenhar a despesa no exercício de 2022, este relator entende que isso não torna o projeto constitucional, apenas o torna inexequível no exercício financeiro em que foi aprovado, caso não haja dotação com saldo suficiente para atender a despesa. Nessa linha, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“Ação direta de constitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores

públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretendem a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. **A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente". (ADI 3599, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569, destaquei)

Não há, pois, óbices de natureza orçamentária e financeira para aprovação do Projeto de Lei n.º 59/2022.

Por fim, quanto às duas emendas propostas pela Comissão de Justiça, também não se vislumbra nenhum impedimento de ordem orçamentária e financeira, pois as duas visam tão somente alterar a nomenclatura do cargo de Fisioterapeuta Educacional, constante dos artigos 9 e 11, para Fonoaudiólogo Educacional, nos termos dos demais dispositivos do projeto.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 59/2022, acrescido das duas emendas de autoria da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 24 de junho de 2022.

VEREADOR CLÉBER CANOA
Relator Designado