

MENSAGEM N.º 83, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2014.

Encaminha Projeto de Lei que menciona.

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA CÂMARA MUNICIPAL
DE UNAÍ – ESTADO DE MINAS GERAIS.**

1. Cumpre-me encaminhar a Vossa Excelência e, por vosso intermédio, à deliberação de seus dignos pares, o incluso Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de cargos e de classes de cargos no quadro permanente de pessoal da Prefeitura Municipal de Unaí (MG), no âmbito das Lei n.º 2.080, de 3 de janeiro de 2003, que “dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Unaí (MG), estabelece normas gerais de enquadramento, institui nova tabela de vencimentos...”, e Lei n.º 2.186, de 30 de janeiro de 2004, que “dispõe sobre os cargos e carreiras dos serviços de saúde do Poder Executivo” e dá outras providências.

2. O Município, no primeiro trimestre de 2013, firmou TERMOS DE ACORDO JUDICIAL no bojo dos autos n.s 0079695422010, 0083356922011, 0083331792011 e 0083364692011, por meio dos quais se comprometeu a realizar concurso público para provimento de cargos públicos para os quais existam servidores contratados no quadro de pessoal da Administração Direta do Poder Executivo.

3. Posteriormente, firmou Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais estabelecendo cronograma para realização do concurso público.

4. Para dar cumprimento às obrigações assumidas, o Município contratou o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o propósito de revisar as leis das carreiras de pessoal da administração, da saúde e da educação, além do estatuto dos servidores públicos.

5. Como é de conhecimento dessa Casa, o trabalho do IBAM é criterioso e utiliza métodos científicos, mediante ampla coleta de dados de campo e de exaustivo exame da legislação de pessoal do Município.

6. Por esse motivo, ainda não foram concluídos os trabalhos visando reformular os planos de carreira da Administração Direta do Poder Executivo, havendo previsão de que as minutas finais sejam apresentadas ainda no primeiro trimestre deste ano para posterior análise dos grupos de trabalho que foram constituídos para esse fim.

A Sua Excelência a Senhora

VEREADORA DORINHA MELGAÇO

Presidenta da Câmara Municipal de Unaí

Nesta

(Fl. 2 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

7. A intenção do Governo era, após aprovação dos planos pela Câmara Municipal, promover concurso público para todos os cargos eventualmente vagos, de acordo com as necessidades da Prefeitura.

8. Entretanto, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais vem cobrando o cumprimento do TAC, ao menos para provimento dos cargos para os quais existam servidores contratados, de modo a atender o postulado contido no inciso II do artigo 37 da Constituição da República.

9. Em face disso é que decidimos propor a criação dos cargos e das novas classes de cargos estritamente necessários ao atendimento do Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de que o cronograma acordado possa ser integralmente cumprido.

10. Cabe enfatizar que a maioria das contratações existentes visa atender programas sociais ou do sistema único de saúde, instituídos pelo Governo Federal, como CREAS, CRAS, PACS e PSF.

11. Durante muito tempo, compreendeu-se que para tais programas seria possível a contratação de pessoal por prazo determinado, com fulcro no inciso IX do artigo 37 da Constituição da República.

12. Esse entendimento, porém, vem sendo reformulado na medida em que se reconhece a perenidade dos programas e tendo em conta que contratações por prazo determinado somente podem ser concretizadas para atender **situações temporárias** de **excepcional interesse público**.

13. Outro argumento utilizado para as contratações fundava-se no fato de a maioria dos programas serem financiados com recursos do Governo Federal, de tal maneira que a sua eventual extinção colocaria os Municípios em sérias dificuldades financeiras, incapazes que seriam de manter os servidores em seus quadros.

14. Tal posição, porém, não deve ser prevalente, uma vez que a Administração, por força do § 3º do artigo 41 da Constituição da República, tem a possibilidade de extinguir ou declarar desnecessários cargos públicos, colocando os servidores (se estáveis) em disponibilidade remunerada, até o seu definitivo aproveitamento.

15. Diante disso, alinhando com o pensamento jurídico hoje dominante, entendemos que para essas funções, que são inequivocamente permanentes, o correto é o provimento mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

16. Dadas essas premissas, convém prestar a essa Ilustrada Câmara informações quanto aos critérios utilizados pelo Governo para subsidiar a elaboração do projeto, inclusive quanto à técnica legislativa adotada para sua estruturação e quanto aos aspectos fiscais que envolvem a proposta de criação de novos cargos.

(Fl. 3 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

17. No plano fiscal, é de conhecimento geral que qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação de governo que importe aumento da despesa deve ser acompanhada de impacto orçamentário-financeiro e da declaração de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

18. Essa regra, estampada no artigo 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, é válida também para a criação de cargos ou reestruturação de carreiras, conforme preconiza o artigo 21 da mesma norma.

19. Essencial frisar que tais exigências somente são cabíveis quanto a nova ação **aumente a despesa**, consoante expressamente prevê o *caput* do citado artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. E nem poderia ser diferente. Se uma nova ação – ou o seu aperfeiçoamento ou expansão – não aumentam a despesa, é derivação lógica disso não ser necessário promover qualquer cálculo de impacto orçamentário-financeiro ou demonstrar a compatibilidade da medida com as leis orçamentárias.

21. Sobre o tema, Carlos Maurício Figueirêdo (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Recife: Editora e Comércio de Livros Jurídicos, 2001) assevera que a prescrição legal não está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Estado, pois aquelas já consignadas na lei orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo sob análise; portanto, a obrigação é apenas para aumento de despesas advindas da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias que se materializam por meio da abertura dos créditos adicionais ou do remanejamento de dotação, da transposição e da transferência, instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

“Careceria de razoabilidade exigir a análise do impacto orçamentário-financeiro para despesas com dotação já aprovadas no orçamento, posto que esse impacto já foi analisado durante a fase de elaboração do orçamento, estando ínsito a essa fase o aspecto do planejamento.” (p. 111).

22. O Tribunal de Contas de Santa Catarina manifesta-se no mesmo sentido, quando afirma:

“entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da

(Fl. 4 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

elaboração e aprovação do orçamento.” (Tribunal de Contas. Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002, p. 49).

23. Cláudio Nascimento (Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001) aduz, também, que as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o artigo 16 da LRF trata da situação em que a criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando tais fatos não provocarem aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

24. Para Paulo Marcos Schmitt (Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. ILC: Informativo de Licitações e Contratos, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003), exigir estimativas ou declarações ante a despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária na fase interna dos certames licitatórios, decorrentes de impossibilidade material no cumprimento da norma e afirma que:

“somente nas contratações que resultem em aumento de despesa não contemplada ou de dotação insuficiente na lei orçamentária, originadas a partir de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental requer-se, para a sua realização: o acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, inc. I – LRF); declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO (art. 16, inc. II – LRF).”

25. Este é o caso do projeto ora apresentado. **Uma vez que estamos tão somente criando os cargos ou classes de cargos para os quais já existem servidores contratados** (e, portanto, previsão orçamentária prévia), não há aumento da despesa de pessoal e, por esse motivo, não se torna desnecessário apresentar a declaração e o cálculo mencionados na LC n.º 101/2000.

26. É por essa mesma razão que o Município, embora esteja com a despesa de pessoal acima do limite prudencial, poderá criar os cargos referenciados, uma vez que a medida visa atender acordo judicial e termo de ajuste firmado com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

27. A vedação que toma como referência o chamado limite prudencial visa justamente impedir o aumento da despesa de pessoal. No caso concreto, porém, esse aumento não ocorrerá, já que existem atualmente no quadro de pessoal servidores contratados exercendo os “cargos” cuja criação ora é proposta.

28. Quanto à técnica legislativa, dois pontos devem ser levados em consideração. O primeiro se refere à constatação, por parte da Amalegis e da Procuradoria-Geral do Município,

(Fl. 5 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

que leis anteriores promoveram a criação ou ampliação de vagas e não de cargos propriamente ditos.

29. Conforme é cediço, a criação de **cargos públicos** faz-se por lei, em número certo e com vencimento fixado, tudo na conformidade do que estabelece o artigo 37, X, da Constituição da República e o art. 23, inciso XIII, da Lei Orgânica de Unai.

30. O saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES conceitua cargos públicos como “(...) **o LUGAR instituído na organização do serviço público**, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.” (Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 387). (Grifamos).

31. Sobre a criação desses lugares, o mesmo autor lecionada que “*A criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos do Poder Executivo exige lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, conforme seja federal, estadual ou municipal a Administração interessada, abrangendo a Administração direta, autárquica e fundacional (CF, art. 61, § 1º, II, “d”).*” (Ob. Cit., p. 390).

32. Diante disso, não é possível deixar de registrar a impropriedade técnica da criação (ou ampliação) de VAGAS. As vagas nada mais são do que o fenômeno decorrente do não preenchimento desses lugares (ou seja, desses cargos que já se encontram previamente criados). Exemplificando: criados 3 (três) cargos de médico, é possível que apenas 1 (um) deles seja provido (preenchido), o que significa que os outros dois, embora criados, estão VAGOS.

33. Registre-se, aliás, que a vacância é tratada especificamente no artigo 40 da Lei Complementar n.º 3, de 16 de outubro de 1991 (Estatuto dos Servidores) e decorre de fatos jurídicos como exoneração, demissão, promoção, ascensão, transferência, readaptação, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável e falecimento.

34. Assim, não se cria a VACÂNCIA, ou seja, não se cria a VAGA, já que ela é um fenômeno jurídico que ocorre no mundo dos fatos, valendo sublinhar que fatos jurídicos são os acontecimentos de origem natural ou humana que geram consequências jurídicas.

35. Nesta ordem de ideias, ocorrendo, v.g., a exoneração de um servidor, o seu cargo ficará VAGO, até que seja novamente provido. O mesmo acontecerá no caso de promoção, demissão, aposentadoria, falecimento, entre outros eventos jurídicos.

36. Disso resulta que as vagas serão ampliadas naturalmente em virtude de uma situação ocorrida no mundo dos fatos e não através de um ato legislativo (lei em sentido estrito).

(Fl. 6 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

37. Dizendo de outro modo: a lei não pode ampliar o número de vagas, porque essa faculdade é conferida tão somente aos fenômenos jurídicos relacionados no artigo 40 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais. O que pode (e deve) a lei fazer é CRIAR quantos CARGOS forem necessários para atender as necessidades da Administração Pública, observadas as cautelas cabíveis, inclusive fiscais.

38. Pondere-se que a Lei Orgânica do Município, em diversas passagens (arts. 61, inciso VIII; 62, inciso IV; 68, inciso IV; 69, I; e 96, incisos III, IV e XIII), como não poderia deixar de ser, refere-se à CRIAÇÃO DE CARGOS e não de vagas, reconhecendo que um (cargo) é LUGAR e a outra (vaga) é um FATO jurídico decorrente do não preenchimento do primeiro.

39. Assim, do ponto de vista estritamente técnico, não é possível ampliar o número de vagas por ato, ainda que legislativo, porque isso significaria “criar” essas mesmas vagas não em decorrência de um fato jurídico (morte, aposentadoria, demissão, exoneração, etc). O correto, portanto, é criar novos cargos, que estarão vagos até o seu provimento.

40. É comum e usual – mas não técnico – a edição de leis criando ou ampliando vagas. Em municípios que não prezam tanto pela técnica legislativa e pela observação rigorosa de critérios técnicos, essa prática é verificada. No entanto, basta examinar a legislação da União criadora de cargos para se aperceber de que a técnica correta impõe a criação de cargos, tantos quanto necessários para satisfazer os interesses da Administração Pública.

41. A propósito, convém ponderar que a própria Lei Municipal n.º 2.080, de 3 de janeiro de 2003, menciona, no inciso IV do § 1º de seu artigo 49, ao tratar da criação de novas classes de cargos, o “quantitativo **dos cargos** da classe a ser criada” e não, por óbvio, o quantitativo de vagas.

42. Ainda quanto à técnica legislativa, pontuo, de acordo com o entendimento da Procuradoria-Geral e da Amalegis, que, invocando o artigo 12-A da Lei Complementar n.º 45, entenderam, quanto aos anexos decorrentes da criação das novas classes de cargo, ser bastante reproduzir, nos respectivos anexos, apenas as disposições a elas relativas, sem necessidade de substituição integral dos referidos complementos.

43. Essa técnica anda em consonância com o artigo 52 da Lei n.º 2.080, de 2003, que determina a incorporação das novas classes de cargos à parte permanente do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Unai.

44. Sendo assim, mostra-se desnecessário reproduzir, no texto incluso, todo o conteúdo dos Anexos I, III, IV e VIII das Leis n.s 2.080, de 2003, e 2.186, de 2004, uma vez que as novas classes serão incorporadas aos respectivos textos por meio de atualização das referidas normas.

(Fl. 7 da Mensagem n.º 83, de 24/2/2014)

45. São essas, senhora Presidente, as razões que nos motivam a submeter à apreciação dessa Laboriosa Casa o incluso projeto de lei, na expectativa de que a deliberação seja pela sua aprovação, solicitando que seja apreciado em **REGIME DE URGÊNCIA**, consoante faculta o § 1º do artigo 69 da Lei Orgânica, tendo em vista a necessidade de dar cumprimento ao cronograma para realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos criados, previamente acertado com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, e a complexidade e morosidade do procedimento, que envolve ainda a contratação de empresa especializada, elaboração de edital, inscrições, aplicação de provas, recursos, entre outros atos.

Unaí, 24 de fevereiro de 2014; 70º da Instalação do Município.

DELVITO ALVES DA SILVA FILHO
Prefeito