

PROTOCOLO Nº 046

DATA 26/02 HORA 11:15

Moehrs

PARECER JURÍDICO Nº 01/2015.

Recebido em  
27/02/2015

**REQUERENTE:** Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Arroio do Tigre, composta pelos Vereadores Marcos Antonio Pasa, Leandro Timm, Viviane Redin Mergem, João Odilar Nunes e Claudia I. Schuster Bernardy.

**ASSUNTO:** Parecer Jurídico sobre a legalidade, constitucionalidade, bem como atendimento aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Orgânica Municipal, dos Projetos de Leis nºs. 003, 006, 007, 008, 009, 014 e 015/2015, todos de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

A Comissão inicialmente identificada apresentou dois requerimentos com o mesmo conteúdo, sendo o primeiro relativo aos Projetos de Leis nºs 003, 006, 007, 008 e 009/2015 e o segundo referente os Projetos de Leis nºs 014 e 015/2015. O Projeto de Lei nº 003/2015 trata da majoração de gratificação para o exercício da Presidência das Comissões de Licitações, enquanto todos os demais projetos requerem autorização legislativa para contratações emergenciais de pessoal por excepcional interesse público. Em síntese, todos os projetos (se aprovados pelo Poder Legislativo e dado cumprimento às respectivas leis deles decorrentes pelo Poder Executivo) resultarão em despesas de pessoal. Por isso, embora apresentados dois requerimentos, devido o conteúdo similar, ambos serão abrangidos pelo mesmo parecer.

Além disso, o presente parecer buscará de forma objetiva e direta, sem explanações longas e complexas, responder os questionamentos apresentados pela Comissão requerente, entre outras considerações que consideramos oportunas e convenientes com o tema em comento.

DA COMPETÊNCIA PARA INICIATIVA DOS PROJETOS DE LEIS:

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente à majoração de gratificações de servidores públicos municipais, bem como para a contratação emergencial de servidores por excepcional interesse público, para o Poder Executivo Municipal, é de competência exclusiva do Prefeito Municipal, conforme dispõe o art. 45, incisos III e XIII da Lei Orgânica do Município.

Quanto aos prazos para as contratações temporárias, previstos em 4 (quatro) e 6 (seis) meses nos projetos de leis, com possibilidade de prorrogações por iguais períodos, enquadram-se nas características de excepcionalidade e período determinado, pois visam manter ou prestar serviços que atendam necessidades temporárias, vale dizer conjunturais e/ou sazonais da Administração Municipal, cujos serviços, sem o recurso da contratação emergencial, serão paralisados ou seriamente comprometidos.

Importante destacar que a necessidade é de excepcional interesse público quando for premente, indispensável para que determinado serviço funcione em condições satisfatórias mínimas, seja ele essencial ou não. No mesmo sentido, é premente a necessidade quando, se



não atendida mediante contratação de pessoal por prazo determinado, não haja outra forma de igual eficácia para evitar o perecimento ou grave prejuízo para o andamento do serviço.

No mais, ressalta-se que as justificativas dos Projetos de Leis nºs 006, 007 e 014/2015 expressam que "já está em andamento o processo licitatório visando à contratação da empresa para realização do Concurso Público para o provimento de vagas, sendo que o edital encontra-se em fase de publicação", o que justifica a contratação temporária, eis que a Administração Municipal está providenciando os meios legais (concurso público) para o provimento de cargos de forma definitiva.

Já o Projeto de Lei nº 003/2015 não trata de contratação temporária, enquanto os demais Projetos de Leis (nºs 008, 009 e 015/2015) tratam de contratações para programas e situações específicas (PIM, SAMU 192 e cumprimento das obrigações tributárias), os quais, em nosso entendimento, justificam a excepcionalidade para a contratação emergencial, principalmente em razão do caráter temporário dos programas PIM e SAMU 192 e da busca do equilíbrio financeiro através da arrecadação de receitas, o que se pretende com a contratação de inspetor tributário, conforme expresso na justificativa do respectivo projeto de lei.

Assim, os projetos de leis em análise, no que se referem à competência legislativa do Município, atendem os requisitos constitucionais exigidos, constantes na Constituição Federal, especialmente no que se refere a "assuntos de interesse local", incluso no art. 30, inciso I, e, igualmente, no art. 5º, parágrafo único, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, quanto a iniciativa e excepcional interesse público para as contratações em caráter emergencial e temporário, emitimos parecer pela legalidade e constitucionalidade de todos os projetos de leis sob análise, conforme dispositivos citados da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal.

#### QUANTO AO ATENDIMENTO AOS ARTS. 16 E 17 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000:

Os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, assim dispõem:

*"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 subseqüentes;*

*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.*

*§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

*§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:*

*I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

*II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.*

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 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.*

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

*§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.*

*§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.*

*§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado."*

Conforme já referido anteriormente, todos os projetos de leis sob análise acarretam despesas com pessoal. Por isso, além dos dispositivos citados da LC 101/2000, quanto os requisitos para aumento de despesa com pessoal, transcrevemos o art. 169 e § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal:

*"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como*

*a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"*

Em consequência dos dispositivos constitucionais citados, a despesa com pessoal é, em regra, considerada despesa obrigatória de caráter continuado. Neste caso, está vinculada aos ditames dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê a necessidade de impacto orçamentário-financeiro, com compensação dos efeitos remuneratórios criados ou majorados com o aumento permanente de receita ou com a diminuição permanente da despesa também de caráter obrigatório.

Especificamente sobre "despesa total com pessoal" a Lei de Responsabilidade Fiscal entende como tal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens (fixas e variáveis), subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, além dos valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, os quais serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

A despesa total com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. Já a verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre.

Os limites da despesa total com pessoal são (em percentual da receita corrente líquida): União: 50%; Estados: 60%; e Municípios: 60%. Além desses limites, a LRF estabelece como eles devem ser divididos dentro de cada esfera governamental: na esfera federal: 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União; na esfera estadual: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o Ministério Público dos Estados; na esfera municipal: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo.

No mais, há vedações ao Poder que incorrer no excesso se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite de 54%, no caso do Poder Executivo do Município, ou seja, se ultrapassar 51,3%, o chamado limite prudencial do art. 22, parágrafo único da LC 101/2000, quais sejam:



- 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 da remuneração em data-base;

- criação de cargo, emprego ou função;

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

- 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;

- contratação de hora extra, salvo as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Da mesma forma, há vedações caso a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos na LRF, ou seja, no caso do Poder Executivo Municipal ultrapassar 54%, sem prejuízo das medidas previstas acima, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as seguintes providências:

- redução das despesas com cargos em comissão e de confiança em pelo menos 20% (extinção ou redução de salário e redução da carga horária, este último é facultativo); e

- exoneração de servidores não estáveis.

Caso não se alcance a redução da despesa no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- receber transferências voluntárias;

- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Estas são as considerações que julgamos oportunas para o momento no que se referem às despesas com pessoal no âmbito da LC 101/2000 e Constituição Federal, embora o tema é muito mais amplo.

Ante o exposto, em nosso entendimento o impacto orçamentário-financeiro é exigência legal e a sua inexistência resulta na despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 da LC 101/2000). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 16, inciso II, exige, igualmente, que a criação de despesa seja acompanhada de declaração do ordenador da despesa (no caso, o Prefeito Municipal) 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, o que não está atendido nos projetos de leis objeto de análise.

### DO PROCESSO SELETIVO:

Outro aspecto relevante que ressaltamos, embora não questionado pela Comissão requerente do presente parecer, é que, para a Administração Pública, em nome dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e isonomia, faz-se necessário promover processo seletivo simplificado, o qual foi disciplinado pelo Tribunal de Contas do nosso Estado através da Resolução nº 887/2010, o que, segundo consta expressamente nos projetos de leis que versam sobre contratações temporárias, serão aplicados previamente pelo Poder Executivo, atendendo assim este requisito os projetos de leis sob apreciação que tratam de contratações temporárias.

### CONCLUSÃO:


Ante o exposto, considerando os argumentos constitucionais, legais e orgânicos apresentados, esta Assessoria Jurídica exara parecer pela constitucionalidade e legalidade da iniciativa, da necessidade temporária por excepcional interesse público e da realização de processo seletivo, com a ressalva da necessidade do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa (no caso, o Prefeito Municipal) de que a criação da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, para fins de registro, obviamente que o Vereador que goza de autonomia para o exercício do seu mandato e da imunidade parlamentar (imunidade material) a fim de garantir a livre manifestação do pensamento na atividade legislativa, no decorrer da tramitação dos projetos de leis sob análise não tem obrigação de atuar de forma vinculada ao presente parecer, podendo manifestar-se e proferir suas decisões e votos de forma independente, inclusive dispensando o impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa (requisitos esses necessários em nosso entendimento e não atendidos nos projetos de leis) se assim for o seu entendimento.

Por fim, registramos que este parecer não esgota todos os assuntos sob análise, mas expressam de forma sintética nosso entendimento, permanecendo a disposição para informações complementares ou para esclarecer eventuais dúvidas quanto ao conteúdo aqui apresentado.

É o parecer.

Arroio do Tigre, 24 de fevereiro de 2015.

  
Cláudio Puntel dos Santos,  
Assessor Jurídico – OAB/RS 60.519.