



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

Projeto de Lei Complementar de nº. 5/2024

1) RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, dispõe o quadro de cargos de provimento efetivo, institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração para os servidores públicos do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios.

O Projeto foi protocolizado neste Poder Legislativo no dia 22/05/2024 e constou em pauta na sessão ordinária do dia 23/05/2024, sendo encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise no tocante aos aspectos constitucional, legal e regimental, conforme art. 71 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Durante a análise da matéria, no seio da CCJR, a comissão recebeu o ofício nº. 017/2023, no dia 06/06/2024, oriundo da Comissão de Valorização do Servidor Público, solicitando o agendamento de reunião com os edis, afim de acompanhar o andamento e, até mesmo, dirimir quaisquer dúvidas que se façam necessárias, visando a aprovação da matéria.

Na mesma data, foi recebido o Ofício PRGEM nº. 658/2024, oriundo de dois advogados do município em que requisitaram participação nas reuniões periódicas realizadas pela CCJR, com ou sem a participação da Comissão de Valorização dos Servidores, que tratem da análise jurídica do projeto de lei.

Em atendimento ao solicitado nos ofícios recebidos, a comissão entendeu por marcar uma reunião com os membros da Comissão de Valorização dos Servidores e outra reunião com os Advogados Públicos que serão dissecadas adiante.

Durante a análise a CCJR identificou a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, conforme preconiza o art. 16, I da Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Tendo em vista o cumprimento do mandamento legal, a CCJR encaminhou o Ofício nº. 001/2024 ao Poder Executivo, recebido no dia 17/06/2024, solicitando que o mencionado documento fosse juntado aos autos.

No dia 19/06/2024, através do Ofício GAPRE nº. 300/2024, o Prefeito Municipal encaminhou o estudo de impacto financeiro referente ao PLC de nº. 05/2024.

No dia 05/07/2024, véspera do fim do prazo previsto no art. 55, §1º Lei Orgânica Municipal, o Prefeito Municipal encaminhou o Ofício GAPRE nº. 343/2024 apresentando novo estudo de impacto orçamentário referente ao projeto em análise retificando o anteriormente encaminhado.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature at the bottom right and several smaller ones to the left and above.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

No dia 05/07/2024 a comissão recebeu o Ofício 19/2024 oriundo da Comissão de Valorização do Servidor Público solicitando nova reunião. A CCJR atendeu ao pedido e realizou reunião no dia 08/07/2024, às 10h.

Desta feita, tendo por base o previsto no art. 58, primeira parte, do Regimento Interno a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e a Comissão de Seguridade se juntam para emitir parecer conjunto.

Não foram mais juntados documentos aos autos.

1.1) DA PRIMEIRA REUNIÃO COM A COMISSÃO DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

No dia 17 de junho de 2024, às 14h30min, se iniciou a reunião com a Comissão de Valorização dos Servidores Públicos e outros representantes da classe para discutir os PLCs 05/2024 e 06/2024. A Comissão informou que a reunião tinha por objetivo ouvir os servidores acerca das matérias. O sr. Presidente do Sindicato dos Servidores informou que a entidade não tinha nenhuma propositura para os projetos.

A representante da Comissão de Valorização informou que a comissão fora criada em 2021, após o Prefeito tomar posse, com o objetivo de fazer os planos de cargos e carreiras dos servidores e que, após algumas conquistas individuais, os servidores se uniram para fazer um plano geral. Com isso, o Prefeito solicitou a apresentação de um plano unificado que foi elaborado após várias reuniões.

Foi informado que o sindicato ingressou com medida judicial e, após decisão, estabeleceu-se um prazo para que o projeto do plano fosse encaminhado à Câmara. Informou que a gestão atual participou de audiência de conciliação, quando ficou consignado que, enquanto não fosse feito o plano geral, seria aplicado o plano da educação a todos.

Foi destacado que, ao desenvolver o plano, aumentaram a representatividade da comissão para incluir diversas categorias visando uma discussão mais ampla e justa. Foi ressaltado que houve reuniões com o Executivo para alinhar as progressões horizontais e verticais, juntamente com as possibilidades financeiras da Prefeitura. Outra informação trazida é que o plano fora elaborado pelo sindicato, tendo a aprovação de grande maioria dos servidores.

A CCJR informou que o impacto orçamentário-financeiro não havia sido juntado ao projeto. Sobre o tema, foi colocado na reunião que o impacto houvera sido amplamente discutido com o Prefeito que solicitou a redução de alguns percentuais.

Outrossim, foi dito na reunião que o texto do plano não fora criado 100% pela comissão, mas aproveitando um histórico do sindicato e que foi enviado ao Poder Legislativo por decisão judicial, sob pena de multa no CPF do Prefeito.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

1.2) DA REUNIÃO COM OS ADVOGADOS PÚBLICOS

Seguindo o mesmo tratamento, a CCJR realizou reunião com os advogados públicos visando atender a solicitação feita preteritamente. Os dois advogados presentes informaram que participaram, junto com o Procurador Geral, de discussões para o desenvolvimento de um plano para os advogados do município.

Disseram que, quando perceberam que estava sendo confeccionado um plano unificado, o Procurador Geral deixou claro que estava sendo desenvolvido um plano em separado para os advogados e que estes foram pegos de surpresa com a unificação.

Informaram que os advogados não foram oficialmente convidados para participar das discussões sobre o PCCR unificado e que souberam da inclusão da classe no plano somente quando este fora encaminhado. Disseram que os advogados não tiveram oportunidade de debater suas especificidades e destacaram inconsistências referentes à carga horária.

Reforçaram a importância do PCCR para todas as categorias, mas ressaltaram a falta de equilíbrio para os advogados. Concluíram por opinar pela retirada da classe do texto do PLC 05/2024, uma vez que estão trabalhando em um plano separado.

Informou que, anteriormente, o sindicato defendia um plano separado para os advogados, mas, agora apoia um plano unificado.

Tendo em vista que estavam presentes dois advogados públicos e que eles não se enquadravam legalmente como representantes dos outros, a CCJR sugeriu que fosse encaminhada à Câmara ofício assinado por todos corroborando com as opiniões expressas na reunião. Ofício este que nunca chegou à CCJR.

2.3) DA SEGUNDA REUNIÃO COM A COMISSÃO DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

No dia 08/07/2024, às 10h a CCJR se reuniu com a Comissão de Valorização dos Servidores Públicos pela segunda vez. Nesta reunião foi explicado aos presentes os problemas encontrados no projeto. A equipe técnica ressaltou, em especial, as questões que não estão de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

As questões contábeis e legais - que serão explicadas minuciosamente no decorrer deste relatório - foram apresentadas por completo pela equipe técnica da Câmara Municipal e dúvidas dos presentes foram suscitadas e respondidas.

A contadora do município presente reconheceu que o estudo de impacto orçamentário financeiro havia sido encaminhado com dados incorretos. No tocante aos documentos juntados no dia 05/07/2024 também informou constarem imprecisões.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

O Presidente do Sindicato ressaltou a luta da classe, por anos, em busca da concretização do plano e fez um apelo político pela aprovação.

É o Relatório.

2) PARECER CONJUNTO

A complexidade da matéria e a importância dos direitos debatidos demandam uma análise completa. A miríade de aspectos envolvida tanto legalmente quanto no âmbito material, faz com que separaremos a análise deste parecer em tópicos.

2.1) DA ANÁLISE DA CCJR

2.1.1) DO DIREITO AO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS

O PCCR além de ser um instrumento de valorização e garantia dos direitos e oportunidades tanto dos servidores, quanto da população, é também previsto em sede constitucional, mais precisamente no art. 39.

Quando a Eficiência foi incluída no caput do art. 37 da CRFB/88 como verdadeiro princípio constitucional da administração pública, os gestores passaram a ter que perseguir uma constante melhoria na administração.

Nesse contexto, os servidores públicos desempenham um papel crucial. A qualidade dos serviços prestados depende diretamente daqueles que elaboram e executam políticas públicas, projetos e ações governamentais. A eficiência no serviço público está nas mãos desses servidores. Portanto, é essencial ter um sistema de gestão de pessoas eficaz para otimizar o uso do quadro de pessoal. O Plano de Carreira é o instrumento que permite ao administrador público e aos servidores estabelecer estratégias de desenvolvimento profissional, remuneração, treinamento e capacitação, tornando as pessoas agentes de transformação na realidade do serviço público.

Não obstante o plano ter previsão constitucional, há também previsões na legislação local como podemos ver no art. 119, inciso XXV da Lei Orgânica Municipal que versa que aos servidores públicos municipais fica assegurado o direito a plano de carreira.

Ademais, também está previsto no Estatuto do Servidor – Lei Complementar de nº. 15, de 15 de janeiro de 2007 que cita o plano de cargos e carreiras dos servidores municipais em diversos dispositivos, culminando na obrigação contida no art. 188 que versa o seguinte:

“Art. 188. O Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Municipais será criado no prazo de 1 (um) ano a contar da vigência desta Lei Complementar.”



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

É de se ressaltar que o município se encontra em mora por muitos anos, após tantas administrações não concretizarem este direito ao servidor. Neste momento, em nada se irá discutir acerca da legalidade e constitucionalidade de os servidores públicos contarem com um plano de cargos e carreiras, uma vez que a legislação (constitucional e infraconstitucional) se mostra cristalina neste sentido.

Não obstante, a criação de um plano de cargos, carreiras e remuneração também precisa seguir requisitos legais que para que sua validade e produção de efeitos sejam garantidas no sistema jurídico pátrio como poderemos ver a seguir.

2.1.2) DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 4 de maio de 2000, tem como objetivo principal aumentar a transparência na administração pública e estabelecer regras rigorosas para a gestão fiscal e os gastos públicos. A *mens legis* é justamente evitar que os entes federados gastem mais do que arrecadam garantindo o equilíbrio das contas públicas, promovendo um desenvolvimento econômico sem comprometer a estabilidade financeira do ente federado.

A origem da LRF remonta a um conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, ofertado à sociedade brasileira em outubro de 1998, objetivando a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB naquele período, contando com o apoio do FMI, contemplando medidas de curto prazo e de natureza estrutural.

O âmbito material específico da referida lei é, em breve resumo, o Direito Financeiro, conjunto de normas e princípios que regem a arrecadação, a gestão patrimonial e dispêndios efetuados pelo Estado no desenvolvimento das atividades que lhe são inerentes.

A partir da promulgação da LRF o planejamento, transparência e observância de limites de gastos nas condições estipuladas se tornaram cogentes na administração pública, sendo seu desrespeito passível de responsabilização do agente público. A LRF foi um verdadeiro divisor de águas na legislação pátria no tocante a gestão fiscal responsável e à manutenção da regularidade financeira dos órgãos públicos.

Sobre o assunto em comento, qual seja, apreciação acerca de projeto de lei que trata de criar plano de cargos, carreiras e remuneração, faz-se mister ressaltar alguns pontos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.3) DOS LIMITES DE GASTO COM PESSOAL

Um dos pontos mais importantes para uma gestão financeira equilibrada na administração pública está na observância dos limites de gasto com pessoal que cada Poder deve respeitar em seu âmbito de atuação. Com efeito, o art. 19 da LRF estipula que

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

a despesa total com pessoal nos municípios não pode exceder a 60% da receita corrente líquida.

Não obstante o limite apresentado, o art. 20 da LRF explicita que, na esfera municipal, **o limite para o Poder Executivo é de 54%**. Tendo em vista que o projeto em análise trata justamente de servidores do Poder Executivo, este é o limite máximo de gasto com pessoal que deve ser atendido.

Tendo estas premissas delimitadas, a própria lei indica qual o instrumento que deve ser utilizado para se averiguar se algum projeto se encontra de acordo com os tetos apresentados. Este instrumento é a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a importância desse estudo é tal que se encontra previsto tanto em sede constitucional quanto legal como podemos ver a seguir:

ADCT

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”

Lei de Responsabilidade Fiscal

“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;”

Nota-se que a presença deste estudo é tão importante que a sua ausência acarreta verdadeira inconstitucionalidade, conforme podemos ver no julgado do Supremo Tribunal Federal, referente à AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.102 – RR.

Na referida decisão foi reconhecido que o comando do art. 113 do ADCT dirige-se a todos os entes federados e que a ausência do estudo de impacto orçamentário-financeiro acarreta verdadeira inconstitucionalidade formal. O caso em comento trata de análise de constitucionalidade de lei do Estado de Roraima que justamente dispunha sobre o Plano de cargos, carreiras e remunerações de servidores públicos da área administrativa da Universidade Estadual de Roraima.

Na decisão, a Ministra Rosa Weber informa que a LRF já continha dispositivo acerca do envio do documento e que a Emenda Constitucional de nº. 95/2016 incluiu o texto do art. 113 do ADCT para dar status constitucional à exigência e possibilitar o controle concentrado de constitucionalidade. Sobre o assunto colaciono o seguinte trecho da decisão:

“Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para **garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela**



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes. **O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível**, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, **a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo** que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas.”

Resta claro, portanto, que a presença do estudo do impacto orçamentário-financeiro não é uma obrigação meramente formal, no sentido de que seja necessário apenas se apensar aos autos o estudo. Ao revés, a obrigatoriedade ora esposada neste capítulo, existe para possibilitar a análise contábil e a observância dos limites de gastos tanto no ano em que a proposta entrará em vigor quanto nos dois subsequentes.

Como demonstrado nos autos, inicialmente o Poder Executivo encaminhou a matéria sem a presença deste tão importante estudo. Tendo por objetivo a harmonia entre os poderes, a CCJR oficiou o Prefeito para que o documento fosse encaminhado para a Câmara e juntado ao processo.

Uma vez entregue o impacto orçamentário-financeiro, iniciou-se sua análise, em especial no tocante ao respeito aos limites legais referentes aos gastos com pessoal previstos na LRF. Para esta análise, além de termos em mente o limite geral de gasto com pessoal do Poder Executivo (54%) conforme já mencionado, é necessário ter em mente também o chamado limite prudencial, previsto no art. 22, da Lei Complementar 101/2000 que aqui transcrevo para fins didáticos.

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

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;



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

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.”

Vemos que a LRF delimitou 95% do limite total permitido legalmente como limite prudencial. Como o limite máximo total do Poder Executivo para gasto com pessoal é de 54%, temos que o limite prudencial é 51,3%. Este limite prudencial foi incutido no texto legal para gerar algumas travas com fins de se evitar que os entes federados ultrapassem o teto de gastos com pessoal. Estas travas estão elencadas justamente nos incisos do Parágrafo único do art. 22.

Analizando o estudo encaminhado pelo Ofício GAPRE 300/2024, devidamente assinado por uma contadora Municipal e pelo Contador Geral do Município, foi possível averiguar que a situação fiscal de gasto com pessoal do município no presente momento é de **52,12%**. Ora, o que os doutos contadores apresentaram é justamente a comprovação de que o município se encontra **acima** do limite prudencial estando, portanto, abarcado nas vedações apresentadas.

Ao se analisar a literalidade do inciso III do Parágrafo único do art. 22, podemos ver a vedação de alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa. É forçoso reconhecer que o projeto em análise se enquadra exatamente neste dispositivo, pois, trata, justamente, de uma reorganização geral das carreiras e cargos, sendo estruturadas em novas classes e gerando aumento de gastos.

Neste ponto, com fins de não se deixar alastrar dúvidas, é preciso tipificar bem a situação concreta. Como indicado no relatório, em reunião, foi informado que a matéria apenas foi enviada ao Poder Legislativo por força de decisão judicial transitada em julgado. Uma leitura menos tenta ao texto legal poderia, erroneamente, tipificar o caso na exceção constante na parte final do inciso I. Lembramos que este dispositivo dispõe sobre a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, **salvo os derivados de sentença judicial**.

Cuida-se neste momento de utilizar a mais correta hermenêutica jurídica no sentido de não se confundir a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração com a criação e estruturação de um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração. Aquele trata de consignar vantagens específicas como gratificações e aumentos de remunerações, já este reorganiza as carreiras públicas criando classes e regras de progressões e promoções. O legislador foi, inclusive, cuidadoso neste sentido ao separar em incisos diferentes estes institutos.

É lógico pensar que as vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remunerações derivadas de decisão judicial são exceções às vedações impostas pela LRF mesmo quando o ente estiver acima do limite prudencial.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

Da mesma forma, o legislador resolveu explicitar e separar a alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa, que não está abarcada na exceção à regra. É dizer que, neste caso, mesmo tendo decisão judicial, é necessária a observação dos imperativos legais no tocante às vedações impostas pelo art. 22 da LRF.

Estando devidamente explicada esta questão passemos aos outros aspectos do estudo de impacto orçamentário financeiro apresentado.

Para isso vale lembrar o que versa o já transcrito inciso I do art. 16 da LRF. Este dispositivo reza que a proposta legislativa deve vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro **no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes**. Tendo em vista que o projeto analisado tem a previsão de sua vigência para 1º de janeiro de 2025, seria razoável que o impacto contasse com as previsões de percentual de gasto com pessoal para os anos de 2025, 2026 e 2027. Não obstante, o documento apenas apresentou o percentual de gasto com pessoal previsto para o ano de 2025.

Uma vez registrada essa ausência de dados, passemos à análise que restou, qual seja, o estudo acerca dos níveis de gasto com pessoal no exercício de 2025. O impacto mostra que o gasto com pessoal atualmente está em R\$48.241.120,01 e, com a aprovação da proposta em estudo passaria para R\$ 82.047.972,61. Por fim é informado que as receitas correntes líquidas estão no montante de R\$ 517.586.249,74.

Analisando todos estes números em conjunto temos que a despesa com pessoal atualmente está ocupando **52,12%** da receita corrente líquida e com a aprovação do projeto passaria a ser de **58,89%**, ou seja, **acima do limite máximo legal de gasto com pessoal pelo Poder Executivo**. Tal medida, em caso de aprovação, afrontaria diretamente o texto legal expresso na LRF.

Ressalte-se que os vereadores estiveram debruçados na análise do projeto, levando em conta o estudo apresentado. Porém, na tarde do último dia do prazo legal para análise da matéria conforme o art. 55, §1º da Lei Orgânica Municipal, o sr. Prefeito encaminhou o Ofício GAPRE nº. 343/2024 em que apresenta novo estudo de impacto orçamentário retificando o anterior.

Desta feita, passemos à análise deste novo estudo.

Este documento recém juntado aos autos, também não apresenta a previsão percentual de comprometimento com gasto com pessoal para os exercícios de 2026 e 2027, se limitando a apresentar os números referentes a 2025.

O impacto mostra que o gasto com pessoal atualmente está em R\$48.241.120,01 e, com a aprovação da proposta em estudo passaria para R\$ 82.047.972,61. Por fim é informado que as receitas correntes líquidas estão no montante de R\$ 536.831.827,10.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

Analisando os novos números em conjunto, temos que a despesa com pessoal atualmente estaria ocupando **48,24%** da receita corrente líquida e com a aprovação do projeto passaria a ser de **54,77%**. Percentual este também se encontra acima do limite máximo legal de gasto com pessoal pelo Poder Executivo.

Mesmo com o novo estudo apresentando uma receita corrente líquida maior que o anterior, e os gastos do município abaixo do limite prudencial, a conclusão é de que, em caso de aprovação, o projeto continuaria afrontando diretamente o texto legal expresso na LRF por, já no primeiro ano de vigência, extrapolar o limite máximo de gastos.

Bom, o que se apresenta, analisando-se a mensagem encaminhada em conjunto com os impactos orçamentário-financeiros – ambas encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo – é uma verdadeira incongruência.

A mensagem destaca o momento histórico em que, pela primeira vez, é encaminhado ao Poder Legislativo o PCCR geral dos servidores. Acrescenta que a proposição é medida salutar à organização dos serviços da Administração Pública, conferindo estrutura de carreira aos atuais servidores e concedendo **responsável** incremento remuneratório.

Por outro lado, ambos os impactos apresentados pelo próprio Prefeito apresentam números em total **dissonância** com a **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tal informação inviabiliza por completo quaisquer esforços que a Câmara Municipal possa fazer em prol da aprovação da matéria.

Por fim, é importante trazer à baila que, em nenhum momento – tanto no protocolo, quanto nos encaminhamentos de diferentes estudos de impacto orçamentário do projeto – foi entregue o documento correspondente ao inciso II do art. 16 da LRF. Tal dispositivo exige que além do estudo já mencionado – o projeto seja acompanhado de **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**.

2.1.4) DAS LIMITAÇÕES NOS 180 DIAS ANTES DO FIM DO MANDATO

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em resumo, prescreve princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas orientadas para a responsabilidade e controle na gestão fiscal, ou seja, a instituição de regime de gestão fiscal responsável, de observância obrigatória e vinculativa dos gestores.

Neste diapasão, é especialmente pertinente ao mérito do presente projeto o artigo 21, da norma que estabelece, independente do índice de gasto com pessoal, a proibição do aumento da despesa com pessoal nos 180 anteriores ao final do mandato do titular de Poder, verbis:



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;”

Em realidade, o mencionado artigo, em seu parágrafo único, veda a expedição de atos, pelos titulares do respectivo Poder ou órgão arrolados no art. 20, que resultem em aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta (180) dias anteriores ao final do mandato.

A redação do dispositivo revela, aparentemente, uma norma vinculada ao processo eleitoral, instituída com o intuito de evitar o abuso e a manipulação dos quadros de pessoal nos períodos eleitorais, exercendo de fato controle da gestão funcional. Vale ressaltar que essa proibição não se liga tipicamente à execução orçamentária, como outros dispositivos, ou seja, a proibição é cogente, imperativa sendo independente da observância dos limites percentuais de despesa total com pessoal em cotejo com a receita corrente líquida, como em outros dispositivos da LRF.

No mesmo sentido, leciona de modo pedagógico, o Ministro Gurgel de Faria do STJ, no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64403 - RO (2020/0224106-0), no mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal”, verbis:

“Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio “só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei”. Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão. 5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.”

De clareza solar o aresto transcrito, no sentido de ratificar a proibição jurídica de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. Apesar de se referir especificamente a uma espécie de gasto,



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

o DD. Ministro informa que a LRF não distingue o tipo de gasto com pessoal, ou seja, qualquer gasto com pessoal realizado no período mencionado que aumente a despesa com o funcionalismo é vedado em respeito aos artigos constitucionais que circunscrevem a gestão fiscal responsável do erário.

O inciso IV do art. 21 da norma ainda vai mais longe e também trata especificamente sobre planos de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras como se pode ver a seguir:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

IV - a **aprovação**, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por **Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo**, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo **plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público**, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

- a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
- b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.”

Este dispositivo, que é relativamente novo no ordenamento jurídico pois é oriundo da Lei Complementar 173/2020, é explícito na vedação à aprovação de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras no setor público.

Ressalte-se que a matéria em estudo, caso aprovada neste momento, acabará por infringir concomitantemente as duas alíneas que complementam o inciso citado. Uma vez que estamos já há menos de 180 dias do fim do mandato e que a futura norma resultaria em aumento de despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em período posterior ao fim do mandato.

2.2) DA ANÁLISE DA COMISSÃO DE SEGURIDADE

2.2.1) INTRODUÇÃO

Este parecer tem como objetivo analisar o Projeto de Lei sobre a criação do plano de cargos e salários dos servidores públicos, submetido à Comissão de Seguridade Social.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

A análise será dividida em dois aspectos principais: o aspecto material (ou de mérito) e o aspecto formal (ou de constitucionalidade e juridicidade).

2.2.2) ASPECTO MATERIAL

A Comissão de Seguridade Social, ao analisar o mérito do projeto, concluiu que a matéria é legal e pertinente. A criação de um plano de cargos e salários é uma medida que visa a valorização dos servidores públicos, promovendo a justiça salarial e incentivando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, um plano bem estruturado pode contribuir para a retenção de talentos e a motivação dos servidores, refletindo positivamente no desempenho das funções públicas.

2.2.3) ASPECTO FORMAL

No que tange ao aspecto formal, a Comissão de Seguridade Social optou por deixar a análise para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Essa decisão é fundamentada na competência regimental da CCJ, que é a comissão responsável por verificar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos projetos de lei.

2.2.4) FUNDAMENTAÇÃO

- Competência da Comissão de Seguridade

A Comissão de Seguridade Social tem como atribuição principal a análise de matérias relacionadas à seguridade social, saúde, previdência e assistência social. A análise do mérito do projeto de lei, no que diz respeito à sua pertinência e impacto social, é, portanto, uma competência adequada desta comissão.

- Competência da Comissão de Constituição e Justiça

De acordo com o regimento interno das casas legislativas, a CCJ é a comissão responsável por analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos projetos de lei. Isso inclui verificar se o projeto está em conformidade com a Constituição Federal, se respeita os princípios jurídicos e se está redigido de acordo com as normas técnicas legislativas.

- Divisão de Competências

A divisão de competências entre as comissões é uma prática comum e necessária para garantir uma análise aprofundada e especializada dos projetos de lei. A Comissão de Seguridade Social, ao reconhecer a legalidade e pertinência do projeto sob o aspecto material, cumpre seu papel de avaliar o mérito da matéria. Ao deixar a análise formal para a CCJ, a comissão assegura que o projeto será examinado por especialistas em constitucionalidade e juridicidade, garantindo a conformidade legal do texto.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Comissão de Seguridade

3) CONCLUSÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Tendo em vista o todo apresentado, mesmo reconhecendo o direito legítimo dos servidores municipais a um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, a aprovação da matéria nas condições fiscais em que o município se encontra além de estarmos a menos de 180 dias do fim do mandato acarretaria afronta direta ao texto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

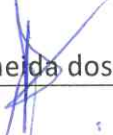
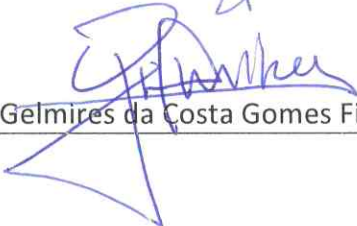
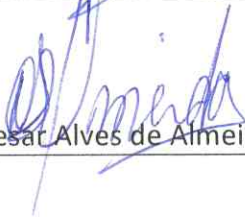
A CCJR opina pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei Complementar de nº. 05/2024.

4) CONCLUSÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE

Diante do exposto, a **Comissão de Seguridade Social manifesta-se favorável ao Projeto de Lei sobre a criação do plano de cargos e salários dos servidores públicos**, sob o aspecto material. Entendendo que a análise formal deve ser realizada pela Comissão de Constituição e Justiça, em conformidade com as competências regimentais estabelecidas.

Essa divisão de responsabilidades assegura uma análise completa e rigorosa do projeto, contribuindo para a elaboração de uma legislação justa, eficaz e constitucionalmente adequada.

Sala das Sessões, 5 de julho de 2024.

CCJR	CS
 Aurélio Barros Areas	 Adiel da Silva Vieira
 Victor de Almeida dos Santos	 Victor de Almeida dos Santos
 Gelmiros da Costa Gomes Filho	 Nilton Cesar Alves de Almeida