



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL- 90/14
M. 358

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 90/2014

RELATÓRIO

O projeto de lei nº 90/2014, de autoria do Executivo Municipal, tem por finalidade dispor sobre as diretrizes para a elaboração e Execução da Lei Orçamentária do Município de Londrina para o exercício de 2015 e dá outras providências.

O Veto Parcial foi aposto ao parágrafo único do art. 58, que assim dispõe:

Art. 58. ...

***Parágrafo único.** A ampliação de despesas na forma prevista no § 1º do art. 169 da Constituição Federal estará condicionada ao cumprimento dos limites para gastos com pessoal, previstos na Lei Complementar nº 101/2000, calculados sem a inclusão de receitas vinculadas cujos regulamentos especifiquem expressamente a impossibilidade de sua utilização em despesas com pessoal.”*

Nas “Razões do Veto” encontramos parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município que, em síntese, relata o que segue:

“Inicialmente, considerando-se que a minuta original foi apresentada pelo próprio Poder Executivo, não se vislumbra qualquer dívida jurídica a ser dirimida, de modo que a presente análise restringir-se-á às emendas parlamentares apresentadas no projeto de lei original, a fim de aventar sua conformidade com o ordenamento jurídico e constitucional.

Assim, existe a possibilidade do Município legislar sobre a matéria, sendo a competência fundamentada no proeminente interesse local a respeito do terna. No que se refere à autoria, foi respeitada a regra de autoria privativa do Prefeito, o que não retira a possibilidade de emendas ao texto originário por parte do Legislativo, desde que observadas as regras para tanto (art. 29, § 5º e art. 30 da LOM). Quanto às demais disposições pertinentes ao processo legislativo, estabelecidas no artigo 26 e seguintes da LOM, e no Regimento Interno da Câmara Municipal, verifica-se que foram cumpridas.

As emendas parlamentares ofertadas e aprovadas em plenário são:

- *Emenda 1 (modificativa): altera o art. 49 para autorizar a abertura de créditos adicionais também pelo Poder Legislativo;*

- *Emenda 2 (aditiva): acresce o parágrafo único ao art. 58, pelo qual se condiciona a ampliação de despesas (art. 169, § 1º, CF) ao cumprimento dos limites para gastos com pessoal, cujo cômputo não deve considerar receitas cujos regulamentos especifiquem expressamente a impossibilidade de sua utilização em despesas com pessoal;*
- *Emenda 3 (modificativa): altera o art. 6º, prevendo a participação da sociedade na elaboração do orçamento municipal, em processo de democracia participativa, conforme dispõe o Estatuto da Cidade;*
- *Emenda 4 (modificativa): altera o parágrafo único do art. 33, estipulando a adoção dos índices do Poder Judiciário respectivo para o pagamento e atualização dos precatórios, no exercício 2015, conforme art. 100, § 1º, da CF, EC 62/2009 e Decr. 213/2010.*

Ouvido o órgão técnico pela peça orçamentária (SEPLAN) esta manifestou-se favoravelmente às emendas 1, 3 e 4, mas contrária à emenda 2, porque a LC 101/2000 (LRF) conceitua o que seja Receita Corrente Líquida (art. 2º), e as IN 56/2011, 59/2011 e 75/2012, do TCE-PR, dispõem sobre a metodologia para a apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal, critérios estes que já se encontram contemplados no caput do art. 58 da LDO/2015, sendo portanto desnecessária a inclusão do parágrafo único.

Dispõe o art. 58 da proposta legislativa aqui analisada:

*"Art. 58. Os Poderes Legislativo e Executivo, na elaboração de suas propostas orçamentárias, terão como base de cálculo, para fixação da despesa com pessoa e encargos sociais, a folha de pagamento do mês de abril de 2014 projetada para o exercício, considerando os eventuais acréscimos legais a serem concedidos aos servidores públicos municipais, em especial pela Lei nº 9.337/2004 e suas alterações, bem como as alterações de planos de carreiras e as admissões para preenchimento de cargos, **sem prejuízo do disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2000**, observado o contido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal." (grifo nosso)*

Verifica-se, pois, que a proposta legislativa aqui analisada, renovando a obediência ao princípio do concurso público definido pelo art. 37, II, da CF ("a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"), o caput do art. 58 faz expressa ressalva quanto ao atendimento aos arts. 18 e 19 da LFR, que dispõem:

Art. 18. *Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: 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.*

§ 1º. *Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".*

§ 2º. *A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.*

Art. 19. *Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

I- *União: 50% (cinquenta por cento);*

II - *Estados: 60% (sessenta por cento);*

III- *Municípios: 60% (sessenta por cento),*

§ 1º *Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

I - *de indenização por demissão de servidores ou empregados;*

II - *relativas a incentivos à demissão voluntária;*

III - *derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;*

IV - *decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;*

V - *com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;*

VI - *com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

a) *da arrecadação de contribuições dos segurados;*

b) *da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*

c) *das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.*

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Por seu turno, afinal, a metodologia a ser aplicada pela Administração Municipal, no cômputo da apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal é definida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TEC-PR), cujos arts. 4º e 14 da Instrução Normativa 56/2011 expressamente dispõem:

Art. 4º. A receita corrente líquida constitui o somatório das receitas para este efeito discriminadas nesta Instrução, arrecadadas pela administração direta e respectivas administrações indiretas, seus fundos, autarquias e fundações, pelas empresas estatais dependentes de que sejam controladoras e a participação em consórcios públicos.

§ 1º Para efeito da base de cálculo da receita disposta neste artigo será utilizado o valor bruto arrecadado, pelo regime de caixa de todas as espécies de receitas da categoria econômica correntes das seguintes origens:

- I. Receitas Tributárias;
- II. Receitas de Contribuições;
- III. Receita Patrimonial;
- IV. Receita Agropecuária;
- V. Receita Industrial;
- VI. Receita de- Serviços;
- VII. Transferências Correntes;
- VIII. Outras Receitas Correntes.

§ 2º Tendo em vista a concepção financeira e de liquidez a que potencialmente se destina o cálculo da receita corrente líquida, do montante apurado com base no § 1º serão deduzidas as receitas:

- I. de contribuição ao regime próprio de previdência social e assistência social dos servidores, inclusive os rendimentos de aplicações financeiras; (Redação dada pela Instrução Normativa nº59/2011)
- II. (Revogado pela Instrução Normativa nº 59/2011);
- III. de compensação entre regimes de previdência (art. 201, § 9º, da Constituição Federal);
- IV. no Estado, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses imediatamente anteriores. (Redação dada pela Instrução Normativa nº59/2011)

§ 4º Tendo em vista os princípios e convenções fundamentais aplicáveis a demonstrações de caráter contábil, a inclusão de receitas vinculadas, cujos regulamentos especifiquem expressamente a impossibilidade de sua utilização em despesas com pessoal, poderá ser revista a qualquer tempo, respeitadas, neste caso, as convenções da consistência e do conservadorismo.

§ 5º Os valores recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou outro que venha sucedê-lo, serão incluídos na receita corrente líquida, sendo desta excluídos os valores pagos ou deduzidos para formação do mesmo Fundo." (Redação dada pela Instrução Normativa nº59/2011).

Art. 14. O limite global para a despesa de pessoal na esfera Municipal não pode ultrapassar a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida em cada período de apuração, sendo divididos em 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo e 6% (seis por cento) ao Poder Legislativo.

§ 1º O limite de despesa com pessoal no âmbito de cada Poder é indivisível e não admite a distribuição entre a administração direta e as entidades da administração indireta, nem a compensação de sobras entre os Poderes.

§ 2º O percentual estabelecido para o Poder Executivo inclui as despesas dos órgãos da administração direta, providos ou não de personalidade jurídica própria, as autarquias, fundações e demais entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito público, as empresas estatais dependentes e ainda a equivalência nas despesas de pessoal dos consórcios públicos de que seja participante.

§ 3º A apuração será efetuada somando-se as despesas realizadas no mês em referência com as despesas dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Conjugando-se, pois, o previsto no caput do art. 58 da LDO/2015 proposta com o que já dispõe o ordenamento jurídico vigente, percebe-se que realmente a adição do parágrafo único se revela desnecessária, considerando-se que as receitas que compõe a receita corrente líquida (que, por sua vez, é a base de cálculo para" o cômputo" das despesas com pessoal e encargos sociais) encontram-se perfeitamente definidas, sem a necessidade da restrição do mencionado parágrafo único.

Conclusão.

Diante do exposto e considerando as informações trazidas a conhecimento para parecer, concluímos que parágrafo único do art. 58, acrescido ao PL 90/2014 por meio da Emenda Aditiva nº 02, não atende as exigências constitucionais e legais e opinamos pelo seu veto, ressaltando que a análise de seu mérito cabe ao Chefe do Poder Executivo local, no uso de suas competências exclusivas."

A conclusão do Prefeito foi a seguinte:

“Diante do exposto, ficamos impossibilitados de sancionar, integralmente, o Projeto de Lei nº 90/2014, aprovado com as Emendas nºs 1 a 4, vetando-o, parcialmente.”

A emenda em questão foi apresentada pela Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa com a seguinte justificativa:

“Inserir parágrafo único ao art. 58 do projeto, ante aos princípios da prudência e do conservadorismo trazidos pela Instrução Normativa nº 56/2011, do Tribunal de Contas do Estado, de forma que o cálculo das limitações de gastos com servidores e agente políticos previsto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para efeito do cumprimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, não contemple as receitas vinculadas que não possam ser utilizadas para atender despesas de pessoal.

Nota:

Com a emenda proposta , a ampliação de gastos com pessoal fica condicionada aos limites de 51,30% (limite prudencial) e 54% da receita corrente líquida, previstos na LRF, calculados sem a inclusão de receitas vinculadas cujos regulamentos especifiquem expressamente a impossibilidade de sua utilização em despesas com pessoal, compostas, basicamente, pelos recursos do SUS transferidos da União ao Município para atendimento de ações de saúde na média e alta complexidades.”

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os vetos.

Esta Assessoria, quando da análise das emendas em questão, manifestou-se, pela sua legalidade e constitucionalidade.

Verificamos ainda que tal redação (prevista no parágrafo único do art. 58, ora vetado) já vem sendo adotada em todas as leis de diretrizes orçamentárias desde 2011, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 4º da Instrução Normativa nº 56/2011 do TCE/PR. Senão vejamos:

- a) Lei nº 11.266/2011 – art. 57;
- b) Lei nº 11.671/2012 – art. 61; e
- c) Lei nº 11.885/2013 – art. 59.

Reitere-se o teor do referido § 4º do art. 4º da Instrução Normativa nº 56/2011 do TCE/PR, que possui a seguinte redação:

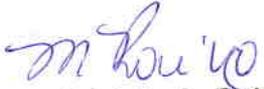
“Art. 4º ...

...

§ 4º *Tendo em vista os princípios e convenções fundamentais aplicáveis a demonstrações de caráter contábil, a inclusão de receitas vinculadas, cujos regulamentos especifiquem expressamente a impossibilidade de sua utilização em despesas com pessoal, poderá ser revista a qualquer tempo, respeitadas, neste caso, as convenções da consistência e do conservadorismo.*”

Consoante nos informou a Controladoria desta Casa, e emenda tem por finalidade estabelecer mais um mecanismo de controle e acompanhamento dos gastos com pessoal.

Em face do exposto, reiteramos nossa manifestação pela legalidade e constitucionalidade da disposição em questão e deixamos a critério do soberano plenário a decisão sobre a MANUTENÇÃO ou DERRUBADA do VETO.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400

Londrina, 12 de agosto de 2014.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 90/2014

Visto que a LC 101/2000 (LRF) conceitua o que seja receita Corrente Líquida (art. 2º), e as IN 56/2011, 59/2011 e 75/2012, do TCE-PR, dispõem sobre a metodologia para a apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal, critérios estes que já se encontram contemplados no caput do art. 58 da LDO/2015, entendemos desnecessária a inclusão do parágrafo único, apresentado pela emenda aditiva nº 2, motivo pelo qual nos manifestamos pela manutenção do veto.

SALA DAS SESSÕES, 14 de agosto de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fú
Membro