



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno

CONSULTA INTERNA UCCI

PROCESSO UCCI Nº 08/2004

ÓRGÃO CONSULENTE: Chefia UCCI

ASSUNTO: Alteração de Quadro de Servidores

DOS FATOS:

Vem a exame desta Consultoria Técnica na área Jurídica, por determinação dessa Chefia a seguinte consulta:

1. *"Em anexo envio para manifestação dessa Unidade o incluso Projeto de Lei da Secretaria Municipal da Saúde que trata de Alterar padrões e cargos."*

DA LEGISLAÇÃO:

Cabe-nos, desde já, trazer à colação algumas regras constitucionais que disciplinam a matéria, naquilo que interessa ao caso em tela, invocando-se, assim, os artigo 39, § 1º da CF/88.

Além da aplicação da Constituição Federal, adotou-se a orientação das melhores práticas, implicando, igualmente, na sua absoluta adequação às normas legais, sendo que, no caso específico da alteração do quadro com a conseqüente alteração do padrão de remuneração dos servidores do órgão da Administração Pública Indireta, além do atendimento às disposições das **Lei 4.320/64**, da **Lei 101/00**¹, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, também deve atender às normas estabelecidas pela **LEI Nº 2.717, DE 29 DE OUTUBRO DE 1990**.

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal na Lei nº 4.242, de 27/09/2001, Decreto 3.662/03 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que a consulta, sempre que possível, deverá vir instruída *com parecer do*

¹ Lei de Responsabilidade Fiscal.

Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar subsídios à manifestação desta Unidade de Controle, fato este não observado no presente expediente.

Ainda em preliminar, torna-se necessário referirmos que esta Unidade já tem se manifestado no sentido de que, em situações desta natureza, torna-se essencial a observância do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude do caráter continuado das despesas a serem criadas. Outrossim, alterações no âmbito da atividade administrativa pela autoridade responsável, relacionando-se com a sua competência decisória, cabe tão somente àquela, ficando a cargo deste Órgão, portanto, orientar, no sentido da oportunidade e conveniência, o administrador no exercício do seu poder-dever.

No entanto, à vista das circunstâncias próprias do caso concreto e na avaliação das implicações legais a que estariam submetidos, quanto à decisão contrária à Lei 101/00, entende este Órgão de Fiscalização e Assessoria pertinente, a título de colaboração, oferecer, mais uma vez, em tese, algumas considerações, lembrando ainda que, por força regimental, a *resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto* (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).

É de fixarmos, por oportuno, que a resposta ao questionado se deu com base na documentação encaminhada, inicialmente, pela P. M., constante, atualmente, nos arquivos desta Unidade, autuado como Processo nº 008/04.

DO MÉRITO:

Por oportuno transcrevemos o Art. 39, § 1º, da CF, já com as devidas atualizações:

Seção II

~~(*) DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/98: "DOS SERVIDORES PÚBLICOS"~~

~~(*) Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:~~

~~"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes."~~

~~(*) § 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.~~

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos."

Conforme salientado, a análise do mérito quanto à possibilidade de alteração do padrão de vencimento dos servidores, ficará estritamente dentro dos parâmetros fixados pela Constituição Federal e **LEI Nº 2.717, DE 29 DE OUTUBRO DE 1990**, motivo pelo qual, como suporte legal do presente Parecer, transcrevemos o seguinte mandamento:

“ Dispõe sobre os quadros de cargos e funções públicas dos Servidores da Prefeitura Municipal; estabelece o Plano de Carreiras e dá outras providências.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no art. 102, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I – cargo, o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor público, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e retribuição pecuniária padronizada;

(...)

IV – padrão, a identificação numérica do valor do vencimento da categoria funcional;

DAS ESPECIFICAÇÕES DAS CATEGORIAS FUNCIONAIS

Art. 4º Especificações de categorias funcionais, para os efeitos desta Lei, é a diferenciação de cada uma relativamente às atribuições, responsabilidades e dificuldades de trabalho, bem como, às qualificações exigíveis para o provimento dos cargos que a integram.

Art. 5º A especificação de cada categoria funcional deverá conter:

I – denominação da categoria funcional;

II – padrão de vencimento;

III – descrição sintética e analítica das atribuições;

IV – condições de trabalho, incluindo o horário semanal e outras especificações; e

V – requisitos para provimento, abrangendo o nível de instrução, a idade e outros de acordo com as atribuições do cargo;

(...)"

Para melhor compreensão do que acima se expôs, faz-se necessário a ressalva de que o ingresso no quadro da Administração Pública, apesar de ser direito de todos os brasileiros e estrangeiros, conforme assegurado pela CF, art. 37, I, está condicionado aos requisitos indicados em lei. O que significa, em outras palavras, que nem todos podem integrar esse quadro. O exame da legalidade dos atos de admissão é imprescindível.

Não obstante, deve-se observar que **isonomia** não é princípio absoluto, ou seja, é relativo, no caso em concreto, **às atribuições previstas em lei para cada cargo**. Por esse motivo é que existe a previsão Constitucional de realização de concurso público. O concursando deve demonstrar suficiência e capacidade, estar entre os classificados e em correspondência com as vagas abertas. Pelo concurso afastam-se os inábeis e os indicados por interesse político, e prestigiam-se os mais aptos, segundo uma **seleção realizada em condições de igualdade**, para satisfação dos interesses da Administração.

Observe-se que esta é a isonomia a ser observada: a possibilidade de participação de qualquer interessado que **atenda às condições da lei e do edital**. Para cada cargo existe a previsão de um vencimento, conforme o regime estatutário. **Vencimento tem aceção estrita** e corresponde à **retribuição pecuniária** a que faz jus o servidor pelo **efetivo exercício do cargo**. **É igual ao padrão ou valor-de-referência do cargo fixado em lei**.

A fixação do padrão ocorre em função das atribuições do cargo e do interesse público da Administração, dentro de uma proporcionalidade na responsabilidade de cada função. A Lei que cria os cargos de Fisioterapeuta, Enfermeiro, bem como todos os demais cargos públicos, também fixa, de forma sintética e analítica, as atribuições, descreve no corpo da norma a carga horária, requisitos para provimento e nível de instrução, **tudo conforme os ditames legais e administrativos**, do que o candidato, inscrito para concorrer ao provimento do cargo, tem plena ciência através do edital público.

A fixação ou alteração do padrão e da retribuição quer seja remuneração, seja subsídio, só é possível mediante lei específica, observada a iniciativa privativa do Executivo Municipal. Para cada caso será apreciado, segundo o interesse público, a necessidade, a conveniência a oportunidade e demais princípios administrativos a forma como será retribuído o servidor, além do que a mesma lei não pode fixar, em alguns casos, e alterar, em outros, a retribuição a que faz jus o agente público. **É a lei**, de iniciativa do Executivo, **que fixa o padrão e a retribuição**, o que é feito na criação do cargo e altera, se assim entender necessário, **com a conseqüente alteração das atribuições ou aumento de responsabilidades**, por exemplo. O que ocorrer fora dessa orientação será considerado como **desvio de finalidade**.

.....
De outra forma a CF:

“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.

() Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão 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:*

() Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
“§ 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:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Sobre a matéria em estudo, cite-se também o art. 19, item III, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

*“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:
... III – Municípios: 60% (sessenta por cento).”* (grifamos).

Cabe ressaltar que, 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.²

Os limites estabelecidos para a despesa total com pessoal, para os Municípios, de 60% da receita corrente líquida, visam impor, ao lado do disposto no art. 169 da Constituição Federal, ordem na realização dos gastos com o servidor público.

Pela orientação contida no *caput* do referido artigo, os Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma das principais inovações trazidas por esta Lei é a repartição dos limites para a despesa com pessoal ativo e inativo dos entes da Federação, expressa no art. 20.

“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

...III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo...;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.” (grifo nosso).

Cabe-nos informar ao consulente a necessidade da consulta às decisões dos Tribunais de Contas do Estado e Tribunal do Trabalho, face às significativas mudanças trazidas com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, efetivamente, demandam uma abordagem bastante cuidadosa de alguns casos, entre os quais, o relacionado com a elevação do padrão para os servidores do DAE, no caso em tela, do cargo de Fiscal de Instalações Prediais, onde constam, inclusive, **servidores extranumerários** – objeto de apontamento pelo TCE – decorrente de aumento da despesa ilegal com pessoal.

Os artigos 21 e 22 da LRF previram o controle da despesa total com pessoal, abaixo transcritos.

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.”

² Texto extraído do *caput* do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Por este artigo, a LRF estabelece as condições de validade e eficácia de qualquer ato de que resulte aumento das despesas com pessoal, determinando que sejam observadas a exigência de prévia dotação orçamentária, suficiente à cobertura das despesas estimadas, e a existência de autorização específica na LDO.

“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:***

*... II – 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...**” (grifo nosso).*

A LRF remete ao Sistema de Controle Interno e ao Controle Externo, por meio dos Tribunais de Contas, a competência para a verificação do cumprimento dos limites com gastos de pessoal, além de definir, com clareza, os impedimentos a que se sujeitarão as entidades que não observarem tais limites, dando assim, outra ênfase à questão do controle.

Logo, o parágrafo único desse artigo, ao estabelecer vedações à medida que determinado Poder ou órgão de um ente da Federação atinja 95% do total da despesa de pessoal que lhe é permitida, estabelece uma espécie de **limite prudencial**. É uma forma de sinal de alerta, e as medidas corretivas impostas certamente visam dar respaldo aos Administradores às ações que deverão levar a efeito para evitar que o limite máximo seja atingido, ações estas que, em geral, provocam desgaste político.

Enquanto perdurar o sinal de alerta, configurado pela apuração de percentual igual ou superior a 95%, as medidas reparadoras – como a vedação do inciso II, acima transcrito – são de **contenção** de despesas. Atingindo o percentual máximo, estas serão de **corte** de despesas, **conforme demonstrado no documento em anexo**.

É possível verificar pelos documentos juntos que, segundo o Relatório de Gestão Fiscal – exercício de 2003 (**onde o percentual era de 52,25%, com a RCL de R\$ 42.501.373,46**), em comparação com o Relatório do 1º Bimestre de 2004 (**onde a RCL nos últimos doze meses calculada até fevereiro de 2004 foi de R\$ 41.691.447,52**), o atual percentual que coloca o Município sob as medidas de prudência **aumentou em decorrência da diminuição da RCL**.

A propósito, é relevante acrescentar que o art. 23 da LRF dispõe sobre as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição³, caso sejam ultrapassados os limites da despesa total com pessoal. Por esse motivo, **enfatizamos a necessidade de rígido controle nas**

³ 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.*

... § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

*I – redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II – exoneração dos servidores não estáveis.*

medidas prudenciais, as quais já estão sendo adotadas por parte da Chefia do Executivo (Prefeito) e pelos Órgãos Auxiliares da Chefia do Executivo (Secretários Municipais), **sob pena de serem responsabilizados pelo aumento das despesas com pessoal, estando em desacordo com as previsões legais.**

*“Art. 23. Se a **despesa total com pessoal**, do Poder ou órgão referido no art. 20, **ultrapassar** os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelos menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as **providências** previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.*

*§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela **extinção de cargos e funções** quanto pela **redução dos valores a eles atribuídos.***

*§ 2º É facultada a **redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos** à nova carga horária.*

*§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, **o ente não poderá:***

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

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

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.” (grifamos).

Conclui-se, sinteticamente, que, apesar de os Projetos de Lei sob análise terem atendido aos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei Federal 101/00, quanto ao fornecimento de impacto financeiro-orçamentário; ainda que não sendo possível, *a priori*, a análise quanto ao mérito da alteração no quadro de servidores efetivos, tanto da Secretaria da Saúde, quanto do DAE, devido a necessidade de atendimento às determinações por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à vedação de gastos com pessoal por já ter atingido o limite de adoção de medidas prudenciais; os Projetos ferem as determinações da Lei 101/00.

MANIFESTA-SE, portanto:

a) pela necessidade de que seja observado por todos os órgãos desta Administração o cumprimento da legislação regulamentadora quanto às despesas com pessoal, sob pena de responsabilização pelo TCE;

*§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o **servidor estável poderá perder o cargo**, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.” (grifo nosso).*

Obs.: Consideram-se servidores não estáveis aqueles admitidos sem concurso público após o dia 05/10/1983

b) quanto a perfeita legalidade na criação dos cargos, bem como na fixação dos padrões estabelecidos na norma que os criou, tendo em vista que o *padrão/vencimento-básico* é estabelecido conforme as responsabilidades e demais atribuições de cada função, segundo critério de interesse público da Administração, o que, pela análise realizada por esta UCCI, s.m.j, está sendo atendido na legislação em vigor;

c) quanto a alteração dos padrões dos cargos de Enfermeiro e Fisioterapeuta, cabe ao Poder Executivo local, no exercício de sua autonomia discricionária, político e administrativa, organizar seu pessoal, sempre dentro dos Princípios Constitucionais e Administrativos, de forma a não incidir em desvio de finalidade.

É o parecer, s. m. j.