

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 303/2013
RELATÓRIO

O presente projeto, de autoria do **Executivo Municipal**, cria cargos de Provimento Efetivo e os incorpora ao Plano de Cargos, Carreira e Salários da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Londrina, instituído pela Lei nº 9.337, de 19 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

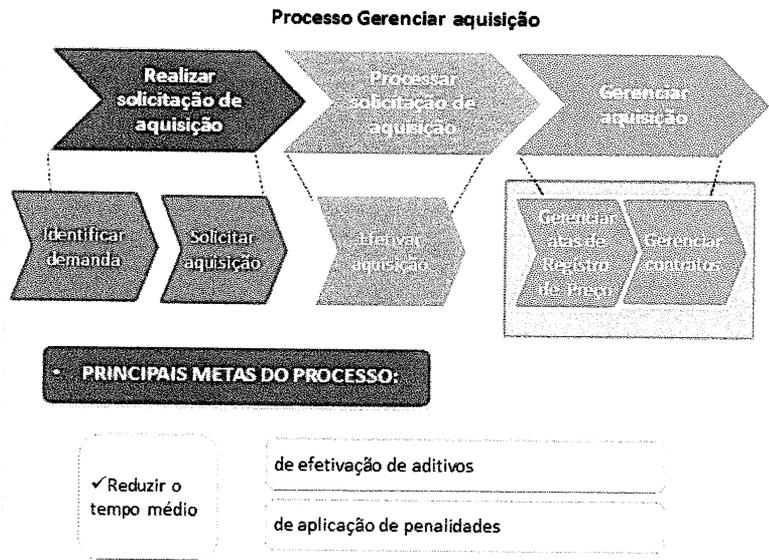
Em sua Mensagem (Of. nº 899/2013-GAB), o Prefeito relata o que segue:

“CRIAÇÃO DE VAGAS EM PROVIMENTO DE IMPLANTAÇÃO À COORDENADORIA DE PREÇOS

Em 31/12/2011 o INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial foi decretado para institucionalização municipal do Programa de Modernização da Gestão Pública, denominado - PMGP.

A solenidade de assinatura contou com a participação, além do prefeito, do coordenador do Movimento Londrina Competitivo (MLC), Flávio Meneghetti; do consultor sócio do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG), André Chaves, do secretário municipal de Planejamento, Edson Antonio de Souza; do controlador-Geral do Município, Hélcio dos Santos, além de empresários financiadores do projeto.

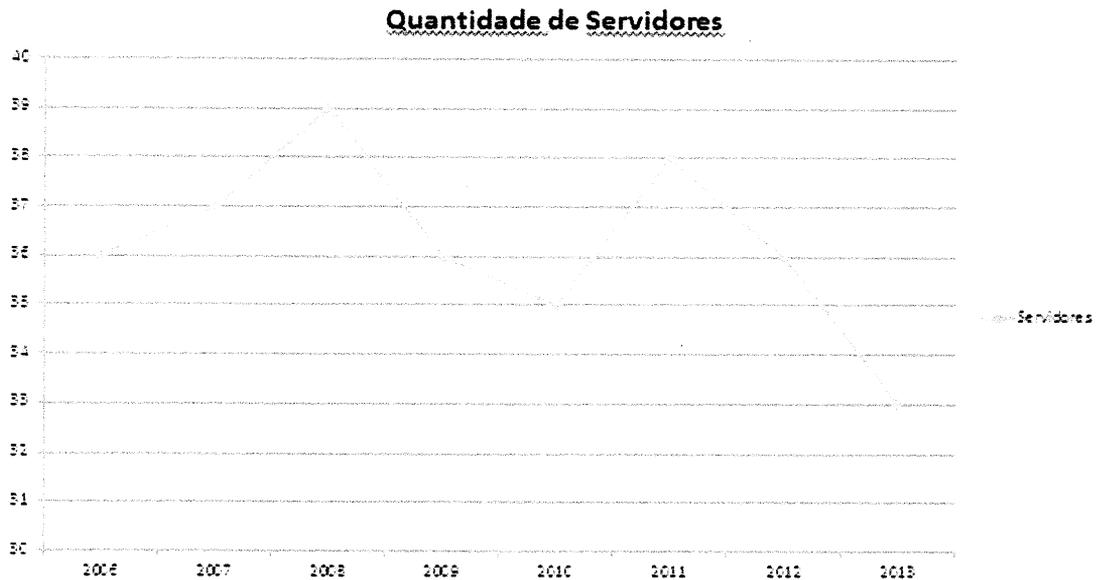
Uma das constatações do INDG foi a necessidade de implantação de uma Coordenadoria de Preços no Setor de Licitações a fim de dar celeridade no Ato Administrativo que envolve as Compras e Contratações de Serviços, além de cumprir com a Lei 8666/93 em referência a preços praticados no mercado, como demonstra o slide abaixo no tocante ao processo de “efetivar aquisição” construído pelo próprio INDG no PMGP.



O Setor de Licitações da Prefeitura, denominado regimentalmente por DGLC – Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, constituído em 2006 iniciou as atividades com 40(quarenta) servidores, inclusive com Gratificação posterior para incentivo a trabalhos licitatórios por responsabilidade de função de pregoeiros pautada pela Lei 10004/2006.

A falta de pessoal em virtude de saídas por aposentadoria ou a pedido na DGLC foi uma das causas de redução de recursos humanos no Setor de Licitações, como demonstra o gráfico abaixo:

Histórico da DGLC

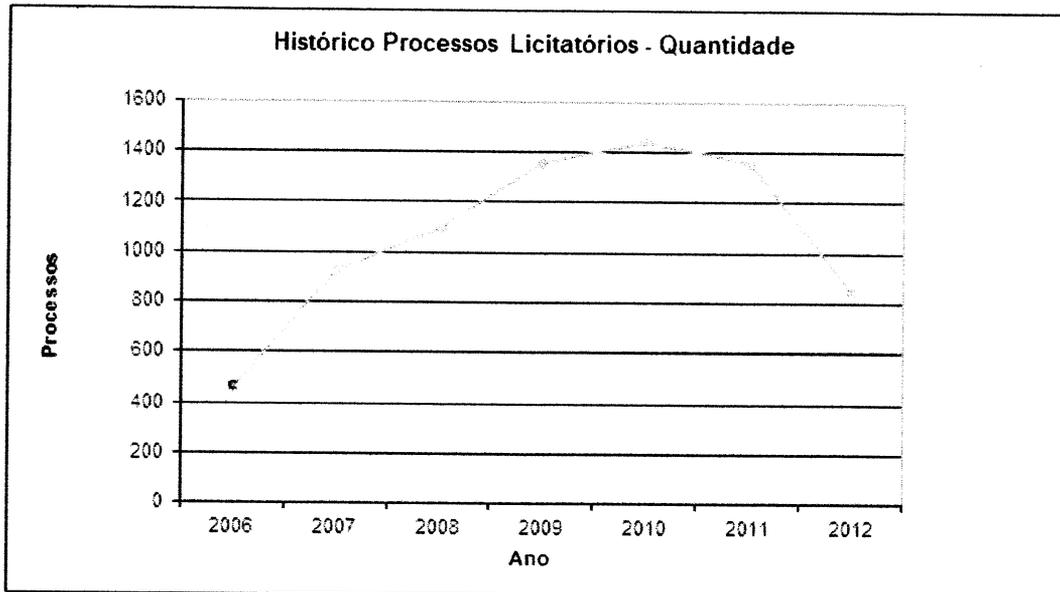


Percebe-se no gráfico acima que em Abril de 2013 constatou-se 33 servidores, ou seja, de 39 para 33, uma queda de 15% em relação ao máximo, 2008, e o menor número desde a sua criação, e que apesar de não constar no gráfico chegou em maio de 2013 a 28 servidores, acarretando em stress e aumento de volume individual de processo por servidor.

Não obstante a quantidade de servidores, as demais secretarias, regimentalmente obrigadas a elaborar seus TR – Termos de Referência, com obtenção prévia de 03(três) orçamentos de preços para efetivar solicitação de compras ou contratos, também foram sendo diminuídas em razão de aposentadorias de servidores, acarretando em consequências de inércia ou má formação destes documentos por falta de capacitação ou de servidor específico para a função de formação de preços.

A quantidade de processos em Maio de 2013 já estava em 566 no sistema Equiplano, podendo chegar a 1400 como o histórico demonstrou anteriormente, vide gráfico abaixo:

Histórico da DGLC



1400 processos com 39 servidores na DGLC, que demandam uma média de 44 fases individuais no processo, resultam em no mínimo 61600 atos formais, significando pelo menos 7 por dia, por servidor, que em (06) seis horas de trabalho diários, acaba efetivando um ato por hora, sem mencionar os atos a serem implementados por Coordenadorias de Preços para 15 mil produtos.

As premissas desejáveis colocadas pelo INDG ao PMGP de Londrina, acabam sendo engolidas pela falta de pessoal, principalmente no que tange a um Setor de Previsão de Preços, que ainda não tem e é fundamental para serem cumpridas, conforme demonstrou o próprio INDG:

A Reestruturação Organizacional e de Processos da Frente de Compras foi orientada pelas seguintes premissas:

Premissas da Frente de Compras:



Agilidade



Economia



Transparência

A agilidade vem de encontro com a economia que não prejudica a transparência mas, atinge os pontos primordiais, ou seja a concorrência, pois com morosidade espanta os fornecedores, desanimam-se os participantes e acaba trazendo desinteresse nos certames, principalmente se os preços não forem de mercado, alguns até inexequíveis, fracassando os procedimentos de compras e contratos.

Os procedimentos burocráticos não podem ser excluídos por motivo de falta de servidores mas concorrem para a morosidade, pois o princípio da legalidade é o primeiro a ser seguido no processo de contratação, mas em nenhum caso podem ser esquecidos o princípio da concorrência e de menor preço, estes que demandam de uma boa formação de preços prévios para que a concorrência aconteça e que o preço não seja exorbitante e para que isso aconteça de fato a coordenadoria de preços é primordial, principalmente com 01(um) Contador e 19 (dezenove) Técnicos de Gestão Pública, para que 04(quatro) estejam vinculados a processos da Saúde, 04(quatro) aos de Educação, 04(quatro) da Assistência Social, 04(quatro) para as demais secretarias e unidades e 03(três) para os atos internos processuais em auxílio aos demais, inserção em sistemas, enfim, cumprir todas as necessidades em complementação a Projetos, Termos de Referência, Obtenção de Preços de Mercado e assim concluímos a fase inicial do processo de licitação que tem sido o vilão nas licitações por falta de equipe especial para a demanda de 15.000 produtos cadastrados e anualmente licitados.

O contador é uma necessidade na área de custos de produtos nos processos, estes que demandam de conhecimento técnico nos custos variáveis, fixos, despesas administrativas, operacionais, dos produtos em elaboração ou em quantidades vinculadas a unidades vendidas, lastro que só a contabilidade traz ao entendimento de planilhas de custos e formação de preços um profissional, pois atualmente pareceres são exarados com o auxílio dos contadores públicos do município, ocupados com suas atribuições regimentais, que nem sempre têm condições de atender os pedidos por insuficiência de servidores em seus setores e/ou capacitação em assuntos pertinentes aos processos licitatórios.

O contador, como coordenador da equipe de técnicos, trará mais consistência e entendimento quanto às diversas classes contábeis, diante da nomenclatura das despesas públicas elencadas no plano de contas, além de distinguir com mais facilidade as contas originárias do orçamento e previstas para os gastos públicos,

evitando assim desgaste com erros e cancelamento de objetos contratuais, além de ser mais conclusivo com relação à constituição e necessidades vinculadas à habilitação financeira de empresas licitantes nos atos licitatórios, quando assim for convocado para conferência de índices exigíveis nas demonstrações financeiras das empresas participantes.

Os recursos humanos atuais na DGLC não comportam a demanda de uma Coordenadoria de Preços, motivo pelo qual a criação de vagas para a mesma é imprescindível.

A mudança pretendida no mapa do processo de compras é outra justificativa plausível, pois como já acontece em outras esferas ou Municípios, o Termo de Referência concluído é a peça denominada Anexo I ao Edital, preliminarmente aprovada pelo Ordenador de Despesas ou Titular da Secretaria, que não necessita de alterações, bastando anexá-la à publicação para que os fornecedores atendam o contido em seu escopo e no Edital para que a licitação ocorra, a exemplo do Ministério Público Estadual, Polícia Federal, Receita Federal, e outros, eliminando o atual retrabalho da DGLC/SMGP, que atualmente elabora um outro documento por meio de dados obtidos dos Termos de Referência originários da Secretarias, formatando com um outro nome, "Anexo I – Objeto", em razão da ineficiência dos Termos de Referência e preços preliminarmente juntados às solicitações.

O coordenador de preço é uma necessidade urgente, já diagnosticada nestes primeiros meses de gestão da nova administração Alexandre Kireeff, que apesar de várias alterações no mapa do processo ainda necessita de recursos humanos, em provimento a cargos, não para complementar setor que existe e sim para uma nova, já criada e nunca estruturada, Coordenadoria de Preços, a ser inserida na diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, no Município, conforme previu a consultoria do INDG.

Vale ressaltar que só a Lei de Licitações, 8666/93 menciona a palavra "preços" pelo menos 95 (noventa e cinco) vezes, demonstrando quão importante é a formação dos preços não só nas aquisições como em outras fases processuais, aditivos, supressões, demandadas em cada processo, sem contar a Instrução Normativa 002/2008-MPOG que traduz à luz das planilhas, a necessidade do entendimento dos custos que resultam no preço final de um determinado produto terceirizado.

É Preciso lembrar que os processos de licitação vêm sofrendo fracassos, desinteresses por parte dos fornecedores londrinenses e externos, provenientes inclusive da má formação de preços, que muitas vezes pelo decorrer e ou morosidade do processo tornam-se inferiores aos de mercado, até inexequíveis em alguns casos, visto o fator inflacionário ou taxas cambiais relevantes, o que também demanda de uma equipe, no caso, a coordenadoria de preços, para reavaliar os preços de determinados procedimentos para tornar viáveis as competições nos certames, com mais celeridade.”

Encontram-se anexos ao projeto, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) impacto orçamentário-financeiro dos cargos a serem criados;
- b) declaração do Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia de que o incremento da despesa tem adequação com o Projeto de Lei nº 213/2013 - PPA 2014-2017, com a Lei 11.885/2013 – LDO-2014 e que há recursos consignados no Projeto de Lei nº 214/2013 - LOA-2014. Para os exercícios subsequentes serão alocados recursos quando da elaboração da proposta orçamentária; e
- c) Parecer 1565/2013 da Gerência de Assuntos de Pessoal da Procuradoria Geral do Município;

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Justiça, Legislação e Redação opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

A matéria objeto do presente projeto (alteração do Plano de Cargos e Carreiras da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Londrina) está afeta à competência legislativa do Município, consoante as disposições dos artigos 30, I, da Constituição Federal, e 5º, I, da nossa Lei Orgânica.

A iniciativa no processo é privativa do Prefeito, nos termos do artigo 29, III, da Lei Orgânica do Município, em consonância com o artigo 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal.

A criação dos aludidos cargos constitui inequívoca formulação de política de pessoal, questão a cargo do Executivo e do Legislativo, cujos critérios a serem analisados são os da conveniência e oportunidade.

Importante destacar que a legislação eleitoral¹ não estabelece vedação à criação de cargos efetivos no presente período.

Dispõe a Lei nº 11.885, de 25 de julho de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014):

“Art. 59. Os Poderes Legislativo e Executivo, na elaboração de suas propostas orçamentárias, terão como base de cálculo, para fixação da despesa com pessoal e encargos sociais, a folha de pagamento do mês de maio de 2013 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 carreira 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.”



¹ No caso, a Lei Federal 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições).

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.*

Art. 61. *O Poder Executivo, por intermédio do órgão central de controle de pessoal civil da Administração Direta e Indireta, publicará, até 31 de julho de 2013, a tabela de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil e demonstrará os quantitativos de cargos ocupados por servidores estáveis e não estáveis e de cargos vagos, comparando-os com os quantitativos do ano anterior e indicando as respectivas variações percentuais.*

...
§ 2º *Os cargos transformados em decorrência de processo de racionalização de planos de carreiras dos servidores municipais serão incorporados à tabela referida neste artigo.*

Art. 63. *No exercício financeiro de 2014, observado o disposto no art. 169 da Constituição Federal, somente poderão ser admitidos servidores se:*

- I - existirem cargos vagos a preencher, demonstrados na tabela a que se refere o art. 60 desta lei;*
- II - houver vacância, após 31 de julho de 2013, dos cargos ocupados, constantes da referida tabela;*
- III - houver prévia dotação orçamentária suficiente para o atendimento da despesa; e*
- IV - forem observados os limites previstos no art. 62 desta lei, ressalvado o disposto no art. 22, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000.*

Parágrafo único. *A criação de cargos, empregos ou funções somente poderá ocorrer depois de atendido ao disposto neste artigo, no art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, e nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000."*

Sob o aspecto da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se verificar a adequação da matéria aos arts. 15, 16, 17 e 21, em especial quanto à:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**
- b) 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;
- c) demonstração da origem dos recursos para custeio da estimativa a que se refere a alínea “a”; e
 - d) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO.

Destaque-se ainda, no tocante aos arts. 15 e 21 da LRF, as seguintes disposições:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 21. É nula 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;”

Da análise dos requisitos supracitados, constatamos que foram preenchidos os referentes à competência legislativa e à iniciativa da matéria. A verificação do preenchimento dos demais requisitos bem como a análise de outras questões financeiras e orçamentárias porventura existentes, relativas ao projeto em questão, deverão ser feitas pela Comissão de Finanças e Orçamento.

Londrina, 21 de novembro de 2013.


Marii Melo de Paiva
CAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

203/13
47

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Projeto de Lei 303/2013

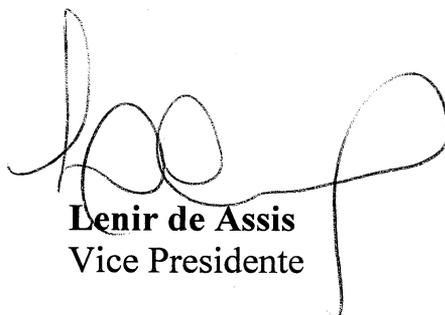
Corroboramos com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa, e nos manifestamos favoráveis a tramitação do presente projeto.

SALA DAS SESSÕES, 28 de Novembro de 2013.

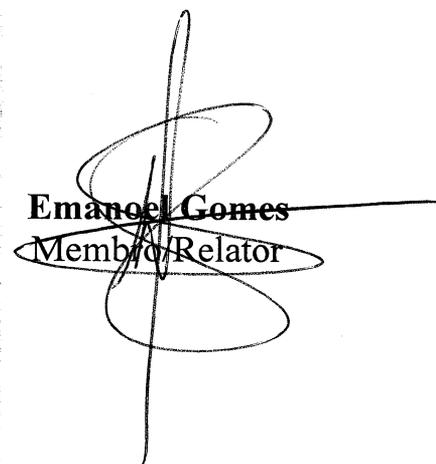
A COMISSÃO:



Gustavo Richa
Presidente



Lenir de Assis
Vice Presidente



Emanuel Gomes
Membro Relator