



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

NOTIFICAÇÃO UCCI Nº 006/2009

ÓRGÃO: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Ilegalidades na Lei 5.557/2009

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, no Decreto 3.662, de 21 de maio de 2003, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, **visando a comunicar o Administrador Público**, expedimos a seguir nossas considerações:

1 – DOS FATOS

Ocorre que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 19 de maio de 2008, declarou, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob o Acórdão nº 70023206568, **“INCONSTITUCIONAL”** a forma como foram criados 93 (noventa e três) Cargos CCs, ou seja, alguns sem atribuições, outros que não atendiam aos requisitos de “direção, chefia e assessoramento”.

2 – DA LEGISLAÇÃO

- _ Constituição Federal;*
- _ Lei Nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.*
- _ Decreto Lei Nº 201/67 – Art. 1º, XIV – Crimes de Prefeitos*
- _ Lei Orgânica do Município.*
- _ Lei Municipal Nº 4.242/2001 – Unidade Central de Controle Interno.*
- _ Decreto Municipal Nº 3.662/2003 – Regulamenta a UCCI.*

3 – DA PRELIMINAR

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei nº 4242, de 27/09/2001, no Decreto nº 3662, de 21/05/2003 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, consideramos que a matéria *sub examine* merece a atenção dessa Unidade de Controle Interno, lembrando o art. 4º, § 3º, do Decreto supracitado que diz do documento destinado a dar ciência ao administrador de ilegalidades, irregularidades ou deficiências que, por exigir a adoção de providências urgentes para sua correção, não podem aguardar a emissão de Relatório. Desse modo, visando a orientação do Administrador

Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos convenientes destacar, para informação e providências julgadas necessárias.

4 – DO MÉRITO

Inicia-se a referida notificação, destacando que, apesar da determinação do STF, bem como do Órgão do Ministério Público, houve a total desconsideração do disposto na norma expressa da LRF, além de outros dispositivos constitucionais e da legislação complementar.

Além do acórdão supracitado, cujo teor dispõe:

“Por final, com a presente ADIN ataca cerca de 93 cargos em comissão, de várias Secretarias, com o intuito de não obstaculizar o trabalho do Poder Executivo Municipal, em pleno ano eleitoral, com óbvios reflexos decorrentes, com grande prejuízo à Comunidade da cidade de Sant’Ana do Livramento, uma vez que imperaria o completo caos administrativo, porque os cargos não poderiam ser providos em comissão e haveria necessidade de abertura de concurso para os respectivos preenchimentos, repito, com visível prejuízo à coletividade daquela cidade, entendo necessário a concessão de prazo para o cumprimento da presente decisão, possibilitando, assim, a regularização dos cargos em questão, prazo fixado em seis meses para tanto.”

O IGAM, através da manifestação 194/2008, ratificou o entendimento, sob o fundamento de não constarem as atribuições de cargos criados em comissão, bem como, por não atenderem aos requisitos de “chefia, direção e assessoramento”, mais especificamente nos seguintes termos:

“...é por meio das atribuições que preservaríamos a impessoalidade da administração pública e garantiríamos o seu melhor funcionamento.

...o fato de as funções serem absolutamente genéricas, autorizando o administrador a driblar o princípio da legalidade, bem como a ausência de descrição específica da função a serem exercidas, que fere o princípio da igualdade entre possíveis e prováveis candidatos à vaga, bem como a chance de o princípio da eficiência ser desprezado que gera a inconstitucionalidade da lei.”

Para fins de dar cumprimento à determinação do STF, a Unidade Central de Controle Interno, em 23 de setembro de 2008, solicitou à Administração informações de quais as providências teriam sido tomadas no sentido de sanar a situação.

Foi quando, para surpresa dos Auditores Internos, recebemos uma cópia do Projeto de Lei que estabelecia a nova estrutura administrativa, o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Prefeitura Municipal, bem como da Lei nº 5.356/2008, encaminhadas pelo Presidente do COMPARP, o qual alertava sobre a não observância da passagem do projeto pelo Conselho de Administração e pela Controladoria Municipal.

Diante deste fato a UCCI, através do Ofício nº 097/2008, informou ao Exmo. Sr. Prefeito, ao Presidente da Câmara e ao Ministério Público da necessidade de observância da legislação local, bem como da LRF (Of. 097/2008 para a Câmara de Vereadores, Memorando 262/2008 para o Gabinete do Prefeito e Of. 001/2009 para o Ministério Público).

Nas referidas informações ficou registrado, de forma cristalina, que a determinação do STF e do MP não era para criarem Secretarias ou Cargos novos, mas, simplesmente, para regularizarem os 93 cargos inconstitucionais existentes no Município, até porque o Judiciário e o MP não têm competência para determinar como deverá ser organizado ou remunerado o quadro de servidores do Município, apenas, para fiscalizar a observância da legislação que regula tal discricionariedade.

Naquela ocasião, o projeto não conseguiu ser votado, tendo sido retirado da pauta, por falta de quórum, em virtude de que os Vereadores da oposição, cientes da gravidade e da polêmica que pairava sobre o referido projeto, utilizaram tal procedimento para evitar a aprovação abrupta de um projeto que desrespeitava a LRF e a CF.

Passados alguns dias, o projeto foi, novamente, para votação na Câmara de Vereadores, com mais vícios de legalidade que no primeiro, sendo que, desta vez, todos os Vereadores, Líderes de Bancadas, foram alertados pela Unidade Central de Controle Interno da aberração Jurídica que estava sendo criada, conforme documentação juntada aos autos do processo.

Na Notificação Nº 002/2009, a UCCI alertava que:

“NOTIFICAÇÃO UCCI Nº 002/2009

ÓRGÃO: Presidente da Câmara de Vereadores

C/C para Vereadores Líderes de Bancada

e Ministério Público Estadual

ASSUNTO: Manifestação acerca da redação e da necessidade de obediência aos dispositivos da CF e LRF.

1 – DOS FATOS

Ocorre que chegou ao conhecimento desta Unidade Central de Controle Interno o encaminhamento ao Poder Legislativo, pela segunda vez, do Projeto de Lei que “Estabelece a estrutura administrativa, o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Prefeitura Municipal, e dá outras providências”.

Sabe-se que os Vereadores, por mais céleres que sejam, deverão ter ciência de todos os aspectos legais que envolvem a avaliação de projetos de lei desta natureza (geração de despesa de caráter continuado), haja vista as consequências desastrosas que podem advir de um ato impensado e sem a observância dos dispositivos cogentes elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para fins de dar atendimento à referida consulta, por parte desta Unidade de Controle Interno, foi analisado, por solicitação do Vereador Germano Camacho, o conteúdo formal e os aspectos contábeis e financeiros que poderão advir do referido projeto, a fim de subsidiar a manifestação dos Vereadores.

De crucial importância referir a tarefa a ser exercida, não só pelo Controle Interno, mas da Câmara de Vereadores como Controle Externo, conforme dispõe a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

Levamos a questão ao conhecimento do Presidente do Legislativo Municipal para que, a título de orientação, em atendimento a sua função de condutor maior desse órgão de Controle Externo, passível de apontamentos futuros, caso venha a se furtar na observância dos preceitos da LRF, proceda às providências cabíveis, no sentido de envidar todas as medidas possíveis para a correta análise e correção do referido projeto.

SEÇÃO VII

Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

“Art. 94. A fiscalização contábil financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo do Poder Legislativo Municipal e pelo controle interno do Poder Executivo Municipal, instituído em lei.

Art. 95. O controle externo da Câmara de Vereadores será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, a este cabendo:

I - exercer a auditoria contábil, financeira e orçamentária operacional e patrimonial sobre as contas da administração direta e indireta do Município, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas;

II - dar parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito Municipal e sobre as da gestão anual das autarquias municipais, devendo concluir pela sua aprovação ou rejeição;

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta;

(...)

Art. 96. O controle interno exercido pelo Poder Executivo terá por fim:

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Certos de que o Poder Legislativo Municipal tomará as providências sugeridas, reafirmando seu compromisso legal como órgão de Controle Externo do Município, passamos às nossas considerações, a fim de embasar a formação de mérito dos Legisladores.

2 – DA LEGISLAÇÃO

_ Constituição Federal;

_ Lei Complementar Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

_ Lei Nº 10.028/2000 – Lei dos Crimes Fiscais

_ Lei Municipal 4.857/2004.

_ Lei Municipal 5.344/2008.

_ Lei Municipal 5.484/2008.

3 – DA PRELIMINAR

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei nº 4242, de 27/09/2001, no Decreto nº 3662, de 21/05/2003, e demais normas que

regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, consideramos que a matéria sub examine merece a atenção desta Unidade de Controle Interno, lembrando o art. 4º, § 3º, do Decreto supracitado que diz do documento destinado a dar ciência aos administradores de ilegalidades, irregularidades ou deficiências que, por exigir a adoção de providências urgentes para sua correção, não podem aguardar a emissão de Relatório. Desse modo, visando a orientação do Exmo. Sr. Presidente da Câmara de Vereadores, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos convenientes destacar, para informação e providências julgadas necessárias.

4 – DO MÉRITO

Inicia-se a referida notificação, destacando que a presente teve nascimento no apontamento feito pelo Presidente do COMPARP, sobre o descumprimento da observância de análise pelo Controle Interno do impacto orçamentário e financeiro, sendo que, através de diligências, foi identificada a incorreção nos cálculos, bem como contrariedades à CF.

Foi identificado no Art. 11 do projeto sob estudo que há frontal contrariedade ao disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica:

“Constituição Federal:

Art. 39...

*V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira **nos casos , condições e percentuais mínimos previstos em lei**, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento...”*

A Lei a que se refere a Constituição Federal, no caso de Sant'Ana do Livramento, ficou sendo a própria Lei Orgânica:

*“Art. 21 – Os cargos em comissão e as funções de confiança **serão exercidas, preferencialmente**, por servidores ocupantes de cargos de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstas em lei”...*

*Ora, “**preferencialmente**”, significa que, diante da existência de um cargo público em comissão, ou função de confiança deverá haver preponderância sobre qualquer outro interessado, o preenchimento por um servidor ocupante de cargo efetivo (de carreira). Por via de consequência, num universo de 100% de cargos “CCs”, existentes no Município, **somente existirá obediência ao comando legal se houver 51% dos cargos ocupados por servidores efetivos** (de carreira), caso contrário, a preferência será burlada para pessoas que não pertencem ao quadro de servidores.*

Tal assertiva fica cristalina e gritante, quando se analisa o Art. 11, do Projeto de Lei proposto, que contraria expressamente a Lei Orgânica, fixando, de antemão, que a preferência, prevista na Lei Orgânica, deverá ser simplesmente ignorada, induzindo os Vereadores ao erro de exegese e à violação do Princípio da Legalidade:

“Art. 11 – **Fica estabelecido o percentual mínimo de 3% (três) por cento dos cargos em comissão para serem ocupados por servidores efetivos do Município.**”

Observe-se, também, a **aberração** que está sendo criada, quando do estabelecimento das Funções Gratificadas, **onde o Chefe da Unidade Central de Controle Interno, que tem por atribuição a fiscalização e controle de todos os demais órgãos da Prefeitura Municipal, incluídos os atos praticados pelos Secretários, Procuradores e o próprio Prefeito e Vice-Prefeito, foi conferido uma FG 6 – 8 URM , ou seja, para aquele a quem foi dada a responsabilidade de assinar todos os relatórios orçamentários e financeiros; para aquele que responde solidariamente com o Prefeito Municipal no caso de cometer ilegalidade ou irregularidade, foi aferida uma FG menor que para o Chefe dos Motoristas da Secretaria da Saúde FG 5 – 10 URM.**

Ressaltando-se que, inversamente proporcional, ao Chefe da Contadoria-Geral do Município, que deve prestar contas periodicamente ao Chefe da Unidade Central de Controle Interno, para que as contas sejam, minuciosamente, conferidas e fiscalizadas, foi concedida uma FG 1, de 40,00 URM. Até mesmo o Coordenador Geral de Creches recebe o mesmo que o Chefe da Controladoria Municipal.

Salta aos olhos, senão o favorecimento indiscriminado, ou a tentativa de menosprezar as atribuições da Chefia da UCCI, a total falta de critério e observância à Lei Orgânica e ao Estatuto dos Servidores Municipais.

ANEXO III

QUADRO DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS

DENOMINAÇÃO	PADRÃO	COEFICIENTE	QUANT
<i>Chefe da Contadoria-Geral do Município</i>	<i>FG – 1</i>	<i>40,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Chefe do Departamento de Licitações e Contratos</i>	<i>FG – 2</i>	<i>25,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Chefe do Setor de ICMS</i>	<i>FG – 2</i>	<i>25,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Presidente da Comissão de Licitações</i>	<i>FG – 3</i>	<i>15,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Membro Titular da Comissão de Licitações</i>	<i>FG – 4</i>	<i>12,00 URM</i>	<i>02</i>
<i>Chefe dos Motoristas da SMS</i>	<i>FG – 5</i>	<i>10,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Chefe da Unidade Central de Controle Interno</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Coordenador-Geral das Creches</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Coordenador Programa Municipal Educação Fiscal</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>02</i>
<i>Membro Titular da Comissão de Registro Cadastral</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>02</i>
<i>Membro Titular Comissão Especial de Avaliação de Desempenho</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>03</i>
<i>Secretário Executivo da JARI</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>01</i>
<i>Secretário da Procuradoria Municipal</i>	<i>FG – 6</i>	<i>8,00 URM</i>	<i>01</i>

É cristalino observar, quando da comparação das atribuições, dos Auditores da Controladoria e qualquer outro cargo existente no Município que, junto ao Cargo de Chefe da Unidade Central de Controle Interno, existem responsabilidades que são evidentemente superiores a todos os Cargos de primeiro escalão, o que deveria regular a diferença de padrões remuneratórios fixados nas Funções Gratificadas.

Não se pode querer desvirtuar a intenção que deve nortear o Administrador na sua missão, quando da condução da máquina pública, deixando o critério técnico e legal, para adotar uma postura pessoal e politicamente incorreta.

Esta UCCI acompanha o entendimento de que a Administração Pública está, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei e, neste caso específico, é discricionário do Administrador criar cargos e fixar a remuneração dos mesmos, mas vinculado, sempre, a um critério lógico e a uma metodologia expressa, segundo a própria Lei Complementar 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em suas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Neste momento é crucial, também, que se façam breves comentários a respeito da LRF – que é a principal disciplinadora da despesa de pessoal nos entes federativos – relacionados com o presente estudo.

LEI COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

“Art. 1º.....

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

“A missão primordial do Estado é promover o bem-estar da sociedade que representa. Para atender esta missão, o Governo realiza um conjunto de ações dispostas no Orçamento. Tais ações, uma vez criadas, podem ser expandidas ou aperfeiçoadas.”

*“Toda ação governamental, ao ser executada, gera uma **despesa** correspondente. Pode-se concluir, então, que o total da despesa de uma entidade governamental poderá aumentar em função da criação de uma nova ação (como, no caso em estudo, o pagamento ao Diretor Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística o mesmo subsídio fixado para o Diretor-Presidente) e da expansão ou aperfeiçoamento de uma ação já criada.”*

“De acordo com o art. 17 da LRF, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros.”

“A partir da publicação da LC 101/2000, a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de uma ação de governo, **que acarrete aumento de despesa**, deverão ser precedidos de algumas providências, conforme o que estabelece os artigos 16 e 17 da referida lei.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu alguns requisitos que devem ser verificados para que seja possível o aumento das despesas de pessoal, como, neste caso, o aumento da despesa de pessoal do Executivo a partir da criação e o incremento nos vencimentos dos novos e antigos cargos, uma vez que é considerada **irregular, não autorizada e lesiva ao patrimônio** a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação de governo que acarrete **aumento de despesa**, quando não for acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e não contenha declaração do ordenador de despesa de que o aumento é compatível com a LOA, com o PPA e com a LDO. A estimativa deve apresentar as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, **considerando todas as possíveis consequências que venham a resultar no futuro.**

CAPÍTULO IV
DA DESPESA PÚBLICA
Seção I
Da Geração da Despesa

“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.”

O primeiro dos requisitos é que os atos que criarem ou aumentarem essas despesas deverão ser instruídos com a estimativa do **impacto orçamentário e financeiro** de que trata o artigo 16, inciso I, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa.

“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;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

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

(...)”

O segundo: deve ser demonstrada a origem dos recursos para custeio. **Demonstrar que existe capacidade para custear essas despesas** ditas obrigatórias de caráter continuado ou, se for o caso, demonstrar o mecanismo de compensação utilizado. Nesse caso, se há necessidade de criar despesa obrigatória de caráter continuado, pode-se demonstrar que esse aumento de despesa será compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. A LRF, segundo o parágrafo 3º do artigo 17, entende como aumento permanente de receita aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Portanto, **a lei não considera aumento permanente de receita aquela derivada, por exemplo, do incremento da arrecadação, da ampliação do número de contribuintes e o resultado do combate à sonegação.** A ressalva é que, no caso da utilização desse mecanismo de compensação, **a despesa criada ou aumentada não será executada antes da implementação das medidas** de compensação que deverão integrar o instrumento que as criar ou aumentar. É o que diz o parágrafo 5º do artigo 17.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

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

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

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

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

Terceiro: a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as Metas de Resultados Fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados, conforme acima exposto. A LOA deverá explicitar as medidas de compensação para o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme prevê o artigo 5º, inciso II, da LRF. Registre-se que, s.m.j., tais medidas não ficaram especificadas, neste primeiro momento, com a clareza que deveriam, ao contrário, verificou-se uma imprecisão que não permite a apuração exata do impacto.

Além de que, não foi considerado, em nenhum momento, na apuração do cálculo, a inclusão da Reposição Obrigatória Anual, prevista na Constituição Federal, a qual deverá trazer sérias dificuldades para a Administração, já que o índice oficial de inflação ficou estabelecido em 12,048% para o salário mínimo nacional.

A LRF impõe, assim, sérias restrições às despesas não previstas, fazendo com que as entidades façam uma proposta orçamentária mais cuidadosa e realista. Essas despesas têm tratamento especial na LRF, pois geram despesas além do normal da instituição, criando déficits orçamentários, a menos que haja compensações que anulem seu efeito financeiro.

Os Vereadores e, principalmente, o Presidente da Câmara passam a assumir maior responsabilidade, pois terão de aferir, com exatidão, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da ação governamental, antes de aprovar uma Lei que declare que o aumento da despesa tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA, quando for o caso, e com a LDO, bem como responder por tal aprovação.

Cabe aqui ressaltar que, caso haja aprovação pela Câmara, da despesa não autorizada, estar-se-á criando um monstro jurídico, autorizando, por Lei Municipal, a prática contra dispositivo expresso da Lei dos Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000), em seu artigo 2º, que altera o artigo 359 do Código Penal, introduzindo o artigo 359-D que prevê pena de reclusão de um a quatro anos para quem: “ordenar despesa não autorizada por lei”.

LEI 10.028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000

“Art. 2º O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

**CAPÍTULO IV
DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS**

“Ordenação de despesa não autorizada”

“Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:”

“Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

Em *As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais*, Amir Antônio Khair (2000) apresenta o Quadro Geral das referidas transgressões e das punições respectivas, do qual transcrevemos:

Quadro Geral das Transgressões à LRF e Correspondentes Punições					
Art	§	Transgressão à Lei	LRF	Punição Penal	Legislação
		DESPESAS CRIADAS OU EXPANDIDAS			
15		Gerar despesa ou assumir obrigação que não atenda o disposto na lei	proibida, lesiva, irregular	reclusão de 1 a 4 anos	L 10.028-art.2º-359D

16		<i>Não cumprir a lei para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa</i>	<i>proibido</i>	<i>reclusão de 1 a 4 anos</i>	<i>L 10.028-art.2º-359D</i>
17	1	<i>Não cumprir a lei para a criação ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado</i>	<i>proibido</i>	<i>reclusão de 1 a 4 anos</i>	<i>L 10.028-art.2º-359D</i>
		DESPESA COM PESSOAL			
21		<i>Dar aumento de despesa total com pessoal em desacordo com a lei</i>	<i>nulo o ato</i>	<i>reclusão de 1 a 4 anos</i>	<i>L 10.028-art.2º-359D</i>

Fonte: Khair, Amir Antônio. As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais. Rio de Janeiro, 2000. Pg. 101.

A respeito do projeto analisado, pode-se chegar às seguintes conclusões:

Estimativa do impacto orçamentário-financeiro: *não há tempo hábil, pelo menos nesta fase do procedimento legislativo, para se aferir um juízo de mérito que permita afirmar que o cálculo da estimativa do impacto que está aumentando a despesa com pessoal não causará efeitos maléficos sobre o orçamento e as finanças do Município; ao contrário, é possível verificar a inexatidão dos cálculos, o que leva a crer que os efeitos serão desastrosos;*

Obtenção da declaração do ordenador de despesa: *Importa esclarecermos que na presente análise, não foi possível apurar a compatibilidade da **declaração do ordenador de despesa**, informando que o aumento tem adequação com a LOA e compatibilidade com a LDO e com o PPA, pela imprecisão dos números arrolados;*

Demonstrativo da origem do recurso para o custeio do aumento da despesa: *As informações não comprovam a origem efetiva dos recursos para custear a nova despesa de caráter continuado;*

Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultado fiscais: *Não foi possível obter a comprovação apresentada para análise, utilizando-se a demonstração das metas de resultado primário e nominal, considerando o aumento da despesa obrigatória de caráter continuado, bem como o aumento permanente da receita ou a redução permanente de outra despesa;*

*Por todo exposto conclui-se que **É NULO O ATO** que provoque aumento da despesa total com pessoal que:*

- **NÃO TENHA A CORRETA ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO NO EXERCÍCIO E NOS DOIS EXERCÍCIOS SEGUINTE;**

- **NÃO DEMONSTRE, NA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA, DE QUE SERÁ RESPEITADO O PLANO PLURIANUAL, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL;**
- **NÃO OBEDEÇA AO PERCENTUAL MÍNIMO DE CARGOS A SEREM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS, CONFORME A LEI ORGÂNICA;**
- **NÃO OBEDEÇA AOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS EM LEI, PARA A CONCESSÃO DE PADRÕES REMUNERATÓRIOS, SEGUNDO O GRAU DE RESPONSABILIDADE, INSTRUÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CARGO;**

LEI COMPLEMENTAR 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

“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;
(...)”

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 169.

§ 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.

5 – RECOMENDAÇÕES

Esta Unidade Central de Controle Interno MANIFESTA-SE, portanto:

- 1) pela necessidade de que seja observado, por todos os Vereadores, no momento da votação, o cumprimento da legislação regulamentadora – LFR, quanto às despesas com pessoal, sob pena de responsabilização pelo TCE/RS, bem como, pelo Presidente da Câmara, o correto e devido trâmite dos Projetos que criam despesas de caráter continuado, conforme jurisprudência em anexo, na qual está expresso que “o processo legislativo atropelado, sem observância dos ditames legais, não só viola os princípios constitucionais, mas também a cláusula pétria do devido processo legal, estampado na CF”;

- 2) *pelo levantamento, junto ao Departamento de Contabilidade da Câmara, das informações referentes à despesa com pessoal, uma vez que o índice de despesa com pessoal pode vir a comprometer, seriamente, o limite de 54% do total da Receita Corrente Líquida do exercício de 2008;*
- 3) *pelo cumprimento da norma que estabelece critérios técnicos e legais para fixação do padrão das FG's, dentro de uma proporcionalidade na responsabilidade de cada função, o que, pela análise realizada por esta UCCI, s. m. j., não podem ser sequer comparadas às responsabilidades do Chefe da Unidade Central de Controle Interno, dentre outros cargos, também arrolados acima;*
- 4) *pela atenção do Presidente da Câmara de Vereadores quanto ao número de projetos desta natureza que estão sendo encaminhados ao Legislativo, principalmente no que tange aos que constam de criação de despesas de caráter continuado, a fim de que sejam tomadas as providências para verificação efetiva do cumprimento dos dispositivos da LRF;*
- 5) *pelo cumprimento das disposições contidas nos institutos legais do Decreto Municipal nº 3.662/2003, que estabelece que “quando os atos contiverem ocorrências irregulares ou ilegais, não sendo tomadas as providências para sanar o problema, o Chefe da Unidade Central de Controle Interno encaminhará cópias dos mesmos ao Ministério Público Estadual”, sob pena de incidir em solidariedade:*

“Art. 8º.....

§ 3º *Em caso da não-tomada de providências pelo Prefeito Municipal para a regularização da situação apontada, a UCCI comunicará o fato ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos do disciplinamento próprio editado pela Corte de Contas, sob pena de responsabilização solidária.”*

Não obstante o alerta da UCCI, o projeto de lei foi encaminhado e aprovado pela Câmara de Vereadores, em uma seção conturbada, onde se registrou em meio magnético que a oposição, literalmente, “implorou” para que fosse adiada a votação por mais uma semana, a fim de que pudesse ser analisado com mais rigor e prudência, no que os Vereadores da situação utilizaram-se de um procedimento regimental que permitia a votação pela maioria dos presentes. Registre-se que todos os Vereadores da oposição alegavam que não tinham condições de votar, pois, não tiveram a oportunidade de analisar o processo, em virtude do exíguo espaço de tempo que lhes foi dado, desde o encaminhamento à Câmara até a data da votação.

Também merece registro que o Vereador Ivan Garcia, autor do parecer que relatou o projeto, quando interpelado pelos Vereadores da oposição para que explicasse o conteúdo do Impacto Financeiro-orçamentário, que não encontrava respaldo em metodologia de cálculo apropriada, não soube, digo, não quis se manifestar, tendo sido, desta forma, votado o projeto por 05 (cinco) votos contra 04 (quatro).

Chamados ao Gabinete do Vice-Prefeito para que se explicassem do porquê estava, a UCCI, tão contrária ao Projeto de Lei sob comento, argumentaram, os Auditores, que se tratava de uma preocupação quanto ao aspecto financeiro que acarretaria para o Município, já que o Impacto Financeiro e Orçamentário, apresentado de forma incompleta e incongruente, não demonstrava a veracidade dos fatos, além de ferir de morte a LRF.

Apesar de todas as argumentações apresentadas, a Unidade Central de Controle Interno foi ignorada. No entanto, ficamos sabedores, numa sexta-feira, de que a Lei seria publicada 02 (dois) dias depois, ou seja, no domingo, no que, numa última tentativa, a Assessoria Jurídica da Controladoria orientou à Chefia para que evidenciasse ao Exmo. Sr. Prefeito que no último artigo da Lei que estava para ser promulgada existia uma lei, dentre as que estavam sendo revogadas, que criava 60 (sessenta) cargos efetivos, dentre os quais os de Guardas de Trânsito, fato este que traria um dano irremediável à Administração e, em última análise, aos servidores. Foi solicitado o adiamento da publicação para o consequente veto daquele artigo, a fim de, posteriormente, regularizar o instituto por outro projeto de lei.

De fato, como havia sido alertado ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, dos problemas que surgiriam com a publicação da Lei, principalmente no que tange à revogação dos cargos dos Agentes de Trânsito, já começaram a chegar recursos de autos de infração, cujos argumentos para anulação das multas se baseia na ilegitimidade dos Guardas:

“PROCESSO 2007/2009 23/03/2009

Da nulidade do auto de infração

Inicialmente a autoridade de trânsito municipal, não possui competência para lavrar a infração.

Ocorre que o cargo municipal dos agentes/fiscais de trânsito foi instituído pela lei municipal nº 4610.

No entanto, com o advento da Lei Municipal 5.557/90, a mesma revogou lei 4.610 na sua integralidade, por consequência extinguindo o cargo de agente/fiscal de trânsito municipal, extraindo destes a competência para lavrar a infração.

Assim, tendo a infração sido lavrada por agente sem competência para tanto o auto de infração mostra-se nulo de pleno direito, o que deverá ser reconhecido em sede defesa administrativa ora interposta.”

Novamente, restaram infrutíferas as tentativas da UCCI.

Ocorre que no dia 02 de março de 2009, o Gabinete do Vereador GERMANO CAMACHO, através de sua prerrogativa de Controle Externo, solicitou à UCCI um estudo minucioso da, agora publicada, Lei nº 5.557, de 27 de fevereiro de 2009, quanto ao impacto financeiro gerado no orçamento do Município e se houve previsão orçamentária que possibilite suportar os gastos decorrentes da lei em questão.

Da solicitação acima referida, restou confirmada a manifestação que a Unidade Central de Controle Interno havia feito sobre a “criação de um monstro jurídico, onde a ilegalidade estaria sendo legalizada por Lei”, desde o começo da tramitação do Projeto de Lei,

através de Relatório de Auditoria Contábil, consolidado na Informação nº003/09, encaminhado à Câmara de Vereadores em 23 de março de 2009, no qual ficou registrado que:

“INFORMAÇÃO UCCI N° 003/09

UNIDADE DESTINO: Chefia da UCCI

ASSUNTO: Estudo do Impacto Financeiro e Orçamentário referente à Lei nº 5.557, de 27 de fevereiro de 2009.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal 4.242, de 27/09/01, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio, concomitante e a posteriori dos atos de gestão e, visando orientar o Administrador Público, expedimos, a seguir, nossas considerações.

1- DA PRELIMINAR:

Trata, o presente expediente, de encaminhamento, formulado pelo Exmo. Sr. Vereador GERMANO CAMACHO, membro do Contro Externo Municipal, no exercício do mandato, através do Ofício s/nº, datado de 02/03/2009, que solicita:

“...Visto haver sido publicado a lei municipal 5.557 de 27 de fevereiro de 2009, requer informar se houve estudo minucioso por parte do Poder Executivo Municipal, quanto ao impacto financeiro gerado no orçamento, por consequência da criação dos cargos da lei supramencionada.

... E, informar, ainda, se houve previsão orçamentária que possibilite suportar os gastos decorrentes da lei em questão.”

Primeiramente, convém referirmos os termos do disposto no § 3º, art. 5º, do Regimento Interno desta UCCI, no sentido de informar que “a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto”.

2 - DA LEGISLAÇÃO:

- *Constituição Federal;*
- *Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Lei Federal 4.320/64;*
- *Lei Orgânica Municipal;*
- *Lei Municipal nº 5.492, de 14 de outubro de 2008 – LDO;*
- *Lei Municipal nº 5.531, de 29 de dezembro de 2008 – LOA.*

3 - DO MÉRITO:

A missão primordial do Município é promover o bem estar da sociedade que representa. Para atender a esta missão, o governo realiza um conjunto de ações, dispostas no Orçamento.

Para que a Administração Municipal cumpra sua missão ao longo do tempo, em função de fatores como o desenvolvimento local e o crescimento da população, essas ações criadas serão expandidas, ou mesmo, aperfeiçoadas. Toda ação governamental, ao ser executada, gera uma despesa correspondente. O valor da despesa dependerá dos insumos que esta ação irá consumir (recursos humanos, materiais, tecnológicos etc...).

Pode-se concluir que o total da despesa de uma entidade governamental poderá aumentar em função da criação de uma nova ação e da expansão ou aperfeiçoamento de ação já criada.

Assim sendo, cabe à Unidade Central de Controle Interno alertar Vossa Excelência, Vereador Germano Camacho, que a Lei Municipal nº 5.557 de 27 de fevereiro de 2009, cria cargos com características de despesas de caráter continuado e, por não ter transitado por esta Unidade, não se sabe se foram cumpridas as exigências da LRF, o que passamos a analisar neste momento.

3.1 – FALTA DE OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS DA LRF

Para melhor entendimento, é necessário que sejam feitos breves comentários a respeito da referida Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a principal disciplinadora da despesa de pessoal nos entes federativos, relacionados com o presente:

a) De acordo com o art. 17 da LRF, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros.

*b) A partir da publicação da LC 101/2000, a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de uma ação de governo, **que acarrete aumento de despesa**, deverão ser precedidos de algumas providências, conforme o que estabelece os artigos 16 e 17 da referida lei.*

c) A LRF impõe, assim, sérias restrições às despesas não previstas, fazendo com que o Executivo faça uma proposta orçamentária mais cuidadosa e realista. O ordenador de despesa passa a assumir maior responsabilidade, pois terá de estimar o impacto orçamentário e financeiro de sua ação governamental, demonstrar a origem de recursos para o seu custeio, comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, mediante a compensação pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente da despesa, declarar que o aumento da despesa tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA, quando for o caso, e com a LDO, bem como responder por tal afirmação.

Como se vê, as despesas geradas a partir dessas ações atendem aos requisitos propostos: gerarão despesas correntes, derivadas de lei e execução por período superior a dois exercícios financeiros.

Diante do que estabelece a nova lei para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, com o agravante do parágrafo 3º, do art. 17 que, sem deixar margem para criatividade, define o aumento permanente de receita como o “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.” De nada valerão, pelo menos para esse fim, iniciativas do tipo “combate à sonegação”, “bolão fiscal” e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara à aumento de despesa a prorrogação daquela já criada por prazo determinado.

Para fins de subsidiar uma análise mais aprofundada da Lei Municipal nº 5.557, de 27 de fevereiro de 2009, solicitamos ao Legislativo Municipal o Projeto de Lei nº 12/09, passando a analisá-lo quanto ao seu conteúdo formal e os aspectos contábeis e financeiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu alguns requisitos que devem ser seguidos para que seja possível o aumento das despesas de pessoal no Executivo Municipal, verificando o projeto em questão observamos que:

a) O primeiro dos requisitos é que os atos que criarem ou aumentarem essas despesas deverão ser instruídos com a **estimativa do impacto orçamentário e financeiro** de que trata o artigo 16, inciso I, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, sendo que tal estimativa será acompanhada das **premissas e metodologia de cálculo utilizadas**. Ocorre que no projeto de lei encaminhado ao Legislativo Municipal, não constam as premissas e metodologia de cálculo utilizada para a elaboração do impacto orçamentário e financeiro, sendo impossível de se verificar a exatidão dos valores apresentados nos anexos do projeto, afrontando, em nossa opinião, o art.16, § 2º da LRF. Devido a esta falha formal, fomos obrigados a recalcular a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, anexando, a este trabalho, as planilhas com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas. Para nossa surpresa, chegamos a valores totalmente diferentes dos que acompanham o referido projeto, os quais demonstraremos logo a baixo.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO NO EXERCÍCIO DE 2009

QUADRO I

CARGOS – FUNÇÕES - GRATIFICAÇÕES	SITUAÇÃO ANTES DA LEI		SITUAÇÃO APÓS A PUBLICAÇÃO DA LEI	
	FEV a ABRIL	MAIO a DEZ	FEV a ABRIL	MAIO a DEZ
GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO	-	-	5.475,98	15.544,04
FUNÇÕES GRATIFICADAS	43.681,78	116.484,75	108.152,05	306.998,80
CARGOS CCs	587.885,76	1.668.668,47	968.482,71	2.749.122,15
SUBTOTALS	631.567,54	1.785.153,22	1.082.110,74	3.071.664,99
TOTAIS	2.416.740,76		4.153.775,73	

DIFERENÇA A MAIOR COM GASTO EM PESSOAL NO EXERCÍCIO DE 2009	1.737.034,97
--	---------------------

Notas: 1) Os valores de Maio a Dez foram projetados considerando a correção pelo INPC/IBGE de 6,43%;

2) As planilhas contendo as premissas e metodologia de cálculo utilizada, acompanham em anexo o presente estudo;

b) O segundo requisito é demonstrar a origem dos recursos para o custeio desta nova despesa como específica a LRF:

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

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” (grifo nosso)**

Verificamos o projeto de lei em questão e não encontramos demonstrativos com valores que nos indicassem a origem dos recursos para suportar esta nova despesa com pessoal de valor considerável. Na justificativa do projeto, o Executivo faz menção de uma contrapartida de que “... A criação das secretarias ora propostas, a criação dos cargos em comissão e as Funções Gratificadas ora estabelecidas, causam impacto orçamentário e, em contrapartida, propõe a redução de gastos com os cargos comissionados, ou seja, a proibição de venda de 1/3 (um terço) das férias daqueles servidores que ocupam cargos em comissão. De igual sorte, já foi encaminhado a esta Casa Legislativa e aprovado pelos Vereadores, projeto de lei que elimina a possibilidade de pagamento de diferenças salariais para servidores de cargos em comissão que venham a substituir o titular do cargo, pelo período de até 30 dias. Tais ações geram redução de gastos, com a finalidade de que setores prioritários do Município possam ser atendidos.”... Impossível de se mensurar a venda de 1/3 das férias, como alude a justificativa, pois depende da vontade do servidor querer, ou não, vender 10 dias de suas férias.

c) O terceiro requisito é a declaração do ordenador de despesa de que o aumento da despesa tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA, quando for o caso, e com a LDO, bem como responder por tal afirmação. Verificando o projeto de lei nº. 12/09, encaminhado ao Legislativo Municipal, **não encontramos a declaração do ordenador de despesa** conforme determina a lei de responsabilidade fiscal:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

...

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

d) O quarto requisito é que o aumento da despesa demandará avaliação que comprove a **não afetação das metas de resultados fiscais**, já definidos no anexo

correspondente que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em virtude disso, a elevação marginal de despesa exige a previsão de contrapartida efetiva em termos de:

- a) aumento permanente de receita; ou
- b) redução permanente de despesa.

Examinando o projeto de lei que estabelece a nova estrutura administrativa da Prefeitura, observamos que nada consta nos demonstrativos anexos ao mesmo, que se refira às metas de resultados fiscais. Pelo contrário, no Anexo X - **Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – 2009**, que acompanha a Lei Municipal nº 5.492 de 14 de outubro de 2008 – LDO – podemos notar no campo “**Novas DOCC**”, que o valor previsto para 2009 é zero, demonstrando que a Administração não tinha planejado esta nova ação governamental.

As medidas de compensação deverão integrar o ato que criou ou aumentou despesa obrigatória, o qual só entrará em vigor depois que entrarem em vigor as medidas de compensação.

Em razão da insuficiência de dotação orçamentária adequada para atender as despesas com pessoal e, devido a não implementação das medidas de compensação, conforme demonstrado no quadro abaixo, as metas fiscais previstas na LDO/2009, no seu Anexo II – Anexo de Metas Fiscais, ficaram prejudicadas, conforme se demonstra a seguir:

IMPACTO SOBRE AS METAS FISCAIS (art. 17, § 2º da LRF)

QUADRO II

<i>Meta de resultado primário prevista no anexo de metas fiscais</i>	5.387.030,00
<i>Meta de resultado nominal prevista no anexo de metas fiscais</i>	1.747.919,00
<i>Impacto da ação sobre as despesas fiscais exercício de 2009</i>	1.737.054, 98
<i>Impacto do (s) mecanismo (s) de compensação</i> <i>Aumento das receitas fiscais</i> <i>Redução das despesas fiscais</i>	Não demonstrado
<i>Resultado primário com o impacto das ações</i>	3.649.975,02
<i>Resultado nominal com o impacto das ações</i>	10.864,02

3.2 – FALTA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE PARA ATENDER AS NOVAS DESPESAS DE PESSOAL

No que concerne à adequação da Lei sob análise em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, é importante ressaltar que, no exame de matéria relativa à concessão de qualquer vantagem e de criação de cargos, empregos e funções, deve ser considerada, também, a determinação constitucional prevista no Art. 169 da Carta Magna, especialmente as restrições e exceções contidas no parágrafo primeiro desse dispositivo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, nos seguintes termos:

" Art. 169...

§ 1º. **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções (grifos nossos) 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 despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes** (grifo nosso);

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

A Lei Orgânica Municipal, no seu Capítulo II, das Finanças Públicas, Seção II, do Orçamento, estabelece que:

"Art. 127 - As despesas com pessoal ativo e inativo não poderão exceder aos limites estabelecidos em Lei Complementar Federal.

§ Único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, só poderão ser feitas:

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrente**; (grifo nosso)

II - se houver **autorização específica** na lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício financeiro de 2009 (Lei nº 5.492 de 14 de outubro de 2008) estabelece que:

"VII - DAS DISPOSIÇÕES SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

Art. 30º - O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizativa, poderão em 2009, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreiras, corrigir ou aumentar a remuneração dos servidores, concederem vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou em caráter temporário na forma da lei, observados os limites e as regras da LRF.

§ 1º - A criação ou o aumento do número de cargos, além dos requisitos mencionados no caput, atenderá também, os seguintes:

I – **existência prévia de dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas com pessoal e os acréscimos dela decorrentes**; (grifo nosso)

II - Inexistência de cargos, funções ou empregos públicos similares, vagos e sem previsão de uso na administração, ressalvada sua extinção ou transformação decorrente das medidas propostas;

III - Resultar de ampliação de ação governamental decorrente de investimentos ou de expansão de serviços devidamente previstos na Lei Orçamentária Anual.

§ 2º - Os projetos de lei de criação ou ampliação de cargos deverão demonstrar em sua exposição de motivos o atendimento aos requisitos de que trata este artigo e aqueles da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, especialmente ao que concerne ao impacto orçamentário e financeiro, apresentando o efetivo acréscimo de despesas com pessoal."

A lei orçamentária para o exercício de 2009 (Lei nº. 5.531, de 29 de dezembro de 2008), no seu “Anexo 2 – Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas” aloca dotações nas unidades Orçamentárias do Executivo, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, no limite de R\$ 36.041.148,43 (trinta e seis milhões quarenta e um mil cento e quarenta e oito reais e quarenta e três centavos), valor insuficiente para atender às despesas de pessoal e encargos antes da criação da nova estrutura administrativa, sendo necessária a abertura de crédito suplementar, conforme demonstrado abaixo:

DESPESA DE PESSOAL PROJETADA PARA 2009

QUADRO III

A - Despesa com Pessoal exercício de 2008	B - Crescimento Vegetativo da folha (4%)	C - Reposição Inflacionaria INPC/IBGE (6,43%)	D - Valor Projetado para 2009 A+B+C=D	E - Valor Previsto na LOA/2009 para a Prefeitura	F - Diferença a Menor D-E=F
35.936.637,03	1.437.465,48	2.310.725,76	39.684.828,27	36.041.148,43	3.643.679,84

DEMONSTRATIVO INSUFICIÊNCIA DE SALDO ORÇAMENTÁRIO PARA NOVA AÇÃO IMPLEMENTADA PELO EXECUTIVO

QUADRO IV

Dotação Orçamentária A	Elemento de Despesa B	Valor da Nova Ação C	Diferença a menor no Orçamento D	TOTAL C+D
Pessoal e Encargos Sociais	3.1.00.00.00.00.00	1.737.054,98	3.643.679,84	5.380.734,82

Como podemos observar nos Quadros III e IV, apresentados acima, constatamos que, com a implantação das novas ações pela Administração Municipal, a Prefeitura, que já não possuía saldo orçamentário suficiente para as despesas de pessoal e encargos sociais, fica com uma insuficiência orçamentária na ordem de R\$ 5.380.734,82 (cinco milhões trezentos e oitenta mil setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e dois centavos).

4 - MANIFESTA-SE, portanto:

Respondendo, em tese, não podem ser criados cargos sem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o disposto no inciso II, do § 1º, do art. 169 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

O que ocorre é que a administração pública, além de observar a lei, tem que ter planejamento. Quando a Constituição exige a autorização específica na LDO, o seu objetivo é o de fazer com que o administrador público preveja os seus atos, principalmente, aqueles que acarretem aumento de despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta, dentre outros, o art. 169 da Constituição Federal, dispondo sobre os limites máximos de despesas com pessoal em cada período de apuração e em cada ente da Federação. Reforça a necessidade de observância do disposto no inciso II, do § 1º, do art. 169 da Constituição Federal (previsão na LDO), além de criar, em seu art. 17, a denominada despesa de caráter continuado, na qual se encaixa perfeitamente a despesa com pessoal, vez que é despesa corrente derivada de lei, que fixa, para o ente, a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Em síntese, depreende-se da Lei de Responsabilidade Fiscal que este tipo de despesa (obrigatória de caráter continuado) deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, além de demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Deve também estar acompanhada da comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Hoje, não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas, sim, o equilíbrio amplo das finanças públicas, como ressalta Marcos Nóbrega (2002:32), ao analisar a LRF e o princípio do equilíbrio:

“O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

O art. 21 da LRF decretou nulidade absoluta, juris et de jure, dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17 e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, ambos da Constituição.

Com estes conceitos, percebe-se que o intuito do legislador não fora o de criar mais um mecanismo para burocratizar e emperrar os processos de contratação na administração pública, mas sim o de impedir que os administradores criem, expandem ou aperfeiçoem ações em detrimento da manutenção de outras já existentes.”

Nota-se o cuidado, novamente, de garantir uma situação de solvência financeira em relação às despesas. Por exemplo, quando se exige demonstração e não somente indicação, espera-se que o ordenador comprove realmente que aquele gasto é viável e não afetará o equilíbrio financeiro.

A respeito do projeto analisado e, respondendo ao solicitado pelo Vereador Germano Camacho, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- *Estimativa do impacto orçamentário-financeiro: Divergimos inteiramente dos valores apresentados no projeto de lei encaminhado ao Legislativo Municipal, sendo que, no mesmo, não constam as premissas e metodologia de cálculo utilizada para a elaboração do Impacto orçamentário e financeiro, sendo impossível de se verificar a exatidão dos valores apresentados nos anexos do projeto, **afrontando, em nossa opinião, o art.16, § 2º da LRF**. Recalculamos o impacto*

orçamentário e financeiro e chegamos ao valor de R\$ 1.737.054,98 (um milhão setecentos e trinta e sete mil cinquenta e quatro reais e noventa e oito centavos) somente no exercício de 2009, demonstrando, com isso, que o orçamento Municipal não comportará esta nova ação;

- Obtenção da declaração do ordenador de despesa: Importa esclarecermos que, na presente análise, não foi possível apurar a compatibilidade da **declaração do ordenador de despesa**, informando que tal aumento tem adequação com a LOA e compatibilidade com a LDO e com o PPA, uma vez que não encontramos tal documento junto ao projeto encaminhado ao Legislativo Municipal, não cumprindo o que determina o art. 16, inciso II da LRF;
- Demonstrativo da origem do recurso para o custeio do aumento da despesa: As informações não comprovam a origem efetiva dos recursos para custear a nova despesa de caráter continuado, afrontando diretamente o art.17, § 1º da LRF;
- Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais: Restou prejudicada tal avaliação, pois, junto ao projeto em estudo, não constava nenhum documento demonstrando que a nova ação afetaria, ou não, as metas fiscais previstas no exercício de 2009, afrontando o art. 17, § 2º da LRF;
- Insuficiência de dotação orçamentária para criação da nova ação: Ocorre que, verificando a despesa de pessoal e encargos sociais da Prefeitura Municipal no exercício de 2008, notamos que foi despendido o valor de R\$ 35.936.637,03, sendo que o orçado para o exercício de 2009 é de R\$ 36.041.148,43, uma diferença de R\$ 104.511,40. Mesmo que não fosse criada qualquer nova despesa referente à pessoal, podemos observar que somente com o crescimento vegetativo da folha (4%) e a possível reposição constitucional, faltará orçamento no elemento de despesa “pessoal e encargos”, obrigando a Administração a suplementar estas dotações, deixando de cumprir com programas já previstos na LDO. Tal ato configura, em nossa opinião, afronta à Constituição Federal no seu art. 169, § 1º, inciso I; a Lei Orgânica Municipal no seu art. 127, § Único, inciso I; e a Lei de Diretrizes Orçamentária no seu art. 30, § 1º, inciso I.

Por todo exposto, conclui-se que são irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas criadas pela lei municipal nº 5.557, de 27 de fevereiro de 2009, devendo, o Legislativo Municipal, corrigir tal falha.

À sua consideração.”

De todo o exposto, cumpre lembrar que, terminado o trabalho de auditoria, esta UCCI está comunicando formalmente ao Administrador que os atos realizados, induzindo em erro a Câmara de Vereadores, na apresentação do Orçamento e do Impacto Orçamentário e Financeiro passíveis de apontamento, bem como está fixando prazo a contar da data do recebimento, para manifestação, conforme disposto no art. 2º, do Decreto Municipal N° 3.662/2003.

“Art. 2º.....

§ 1º - De forma a garantir a uniformidade de sua atuação, a UCCI estabelece que o prazo de manifestação a que se refere o caput é de 30 dias, a contar da data da comunicação, sem prejuízo de nova comunicação a ser solicitada pelos técnicos.”

5 – RECOMENDAÇÕES

Esta Unidade Central de Controle Interno MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela revogação da Lei 5.557/09, na sua integralidade, haja vista que viciada na sua origem estrutural, votada e promulgada com base em dados “irreais” e desatendendo a preceitos da LRF e Constitucionais, os quais induziram em erro o Legislativo Municipal, no momento da votação, quer por desconhecimento da legislação, quer por se embasarem na suposta “legitimidade da documentação assinada pelos técnicos da Prefeitura”;
- b) em havendo o entendimento pela criação das referidas Secretarias Municipais, que seja feito um novo Projeto de Lei, onde sejam observados os preceitos do sistema legal, sem deixar de descurar da necessidade de fazer um reenquadramento dos cargos efetivos que foram extintos, constantes da Lei Municipal nº 4.610;
- c) por derradeiro, ressaltamos que permanecem alguns prováveis defeitos de origem na criação dos cargos CCs, que levaram à Declaração de Inconstitucionalidade, por vício nas atribuições, como é o caso de alguns cargos, os quais citamos: “Assessor Especial 2 – da Assessoria de Comunicação Social”, do “Assessor Especial 3 – do COMDECON”, ou o de “Procurador”, cuja competência vem especificamente definida no CPC, como atividade fim do Estado.

É a notificação, s. m. j.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, 31 de março de 2009.

Adv. **Teddi Willian Ferreira Vieira** – OAB/RS 54.868
UCCI - TCI – Matr. F-1875
Assessor Jurídico da UCCI

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
UCCI – TCI – Matr. F-1878
Chefe da UCCI