



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

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

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

É a informação.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, 18 de março de 2009.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto

CRC/RS 67.775

UCCI - TCI – Matr. F-1876