



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

**PARECER de CONTROLE Nº 020/2009**

**ENTIDADE SOLICITANTE: SISPREM**

**FINALIDADE: Manifestação acerca da redação do art. 1º, da Lei Municipal Nº 5.484/2008.**

**ORIGEM: Processo Administrativo Nº 433/2009 – Equiparação Salarial**

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal Nº 4.242, de 27 de setembro de 2001, no Decreto Municipal Nº 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 orientar o Administrador Público na observância dos Princípios Constitucionais e Administrativos da Legalidade e da Moralidade**, expedimos a seguir nossas considerações:

## **1 – DOS FATOS**

Ocorre que chegou a esta Unidade Central de Controle Interno, através do Of. SISPREM nº. 391/2009, de 27/05/2009, o Processo Nº 433/2009, o qual solicita manifestação quanto ao Artigo 1º, da Lei Municipal Nº 5.484, de 25 de setembro de 2008, que fixa os subsídios dos Secretários, Diretores das Autarquias e Procuradores Municipais para a legislatura de 01/01/2009 a 31/12/2012.

*"Ante o exposto, requer que seus vencimentos sejam equiparados ao subsídio mensal previsto na Lei Municipal nº 5.484/2008, em seu art. 1º, que institui como subsídio mensal para Secretários e Diretores de Autarquias do Município de Sant'Ana do Livramento, o valor de R\$ 4.380,00 (quatro mil trezentos e oitenta reais), dentro do prazo legal, acarretando a não manifestação expressa a interpretação de como negativa do pleito."*

Quanto ao tema, já está cristalizado o entendimento quanto à impossibilidade de se igualar os desiguais, principalmente, por impossibilidade de permissivo Constitucional. Desta forma, verifica-se que o pedido é descabido e eivado de desconhecimento da matéria na área da administração pública.

Neste sentido, já existe manifestação das Procuradorias do Executivo, do SISPREM, além de uma manifestação verbal, via telefone, da Consultoria Técnica do TCE/RS e, finalmente, uma fundamentação exaustiva da Controladoria do Município, decorrente da mesma dúvida, suscitada pela Procuradoria do DAE, conforme se transcrevem abaixo:

*"Sabe-se que os Diretores Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística entendem que deverão perceber os mesmos subsídios fixados para o Diretor-Presidente em virtude de que, assim, a lei determina, conforme parecer do Procurador Jurídico da Autarquia, cujo conteúdo esta UCCI tomou conhecimento quando de sua Auditoria Regular, em 22/01/2008."*

*Para fins de dar atendimento à referida solicitação por parte desta Unidade de Controle Interno, foi apresentada à Diretoria Administrativa a necessidade de encaminhamento do Parecer da Procuradoria Jurídica para, observada a orientação do Tribunal de Contas do Estado, subsidiar nossa manifestação.*

## **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 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 a presente Auditoria teve nascimento no atendimento ao cronograma de atividades previsto no PAAI – Plano de Atividades de Auditoria Interna, tendo sido verificado, através de diligências, a existência de intenção da Direção Administrativa de processamento da folha de pagamento, correspondente ao mês de janeiro/2009, considerando o valor fixado pela lei (R\$ 4.380,00) não somente para o Diretor-Presidente como para todos os aqueles cuja denominação do cargo os qualifique com Diretores da Autarquia.*

*O texto do artigo 1º, da Lei 5.484, de 25/09/2008, também suscitou dúvidas no que se refere ao pagamento dos demais cargos de Diretoria do SISPREM – Autarquia Previdenciária do Município. Porém, a Procuradoria Jurídica daquela entidade entende que os “subsídios” fixados na lei, objeto deste estudo, dirigem-se, exclusivamente, à **Direção Geral**, não se estendendo aos **Diretores Administrativo e Financeiro** da Autarquia, cujos “vencimentos” estão definidos na Lei Municipal Nº 5.066/2006.*

*O mesmo ocorre com o DAE. Apenas o Diretor-Presidente teve seus subsídios fixados pela Lei 5.484/2008, enquanto que os Cargos em Comissão de Diretores Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística – que integram a estrutura dos Órgãos de Assessoramento à Presidência – têm seus vencimentos definidos na Lei 5.344, de 29/02/2008.”*

Como se percebe, é injustificável que o pagamento de vencimentos, aos membros dos Órgãos de Assessoramento à Presidência ou Diretor Presidente, sejam os mesmos valores pagos, a título de subsídio, à própria Presidência das Autarquias, quando as atribuições dos referidos cargos, definidas nas respectivas leis, são tão distintas.

Nesse sentido, prossegue esta Controladoria, citando, como exemplo, o caso da Autarquia do DAE:

**“SEÇÃO I  
Da Presidência**

*“Art. 7º - A presidência do DAE, por meio do seu Diretor Presidente, tem por finalidade a execução das atividades, coordenação e supervisão dos trabalhos desenvolvidos pela Autarquia.  
(...)”*

**SEÇÃO II  
Dos Órgãos de Assessoramento**

*Art. 8º - Os órgãos de assessoramento, tem por finalidade dar ao senhor Diretor Presidente assistência técnica administrativa, jurídica, contábil e outras atividades afins, de natureza substantiva do DAE.”*

*Como falar em “equiparação” de todos os Diretores, conforme Parecer do Procurador Jurídico, exarado em 16/01/2008, quando sabemos que a equiparação salarial é vedada pela Constituição Federal e que existe, sim, distinção entre as atribuições dos cargos?*

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

**CAPÍTULO VII  
Da Administração Pública  
SEÇÃO I  
Disposições Gerais**

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)”*

*XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”*

*Observe-se que a isonomia de vencimentos é permitida para cargos de atribuições iguais, **a equiparação não**. É possível observar que existem, junto ao Cargo de Diretor-Presidente, responsabilidades que são evidentemente superiores aos Cargos de Diretor Administrativo, Diretor Financeiro, Diretor Operacional e Diretor de Planejamento e Estatística que, **na verdade, integram, apenas, órgãos de assessoramento e assistência** ao Diretor-Presidente, **o que explica a diferença de padrões remuneratórios ou subsídios.***

*Não se pode, ainda, querer desvirtuar a intenção do legislador que, ao contrário do que expressa o Procurador Jurídico, “emendando” seu primeiro parecer, não modificou a essência do art. 1º, da Lei 4.857/2004, que fixava os subsídios da legislatura anterior. A própria ementa da lei tem igual redação ao art. 1º, da Lei 5.484/2008. Portanto, não há meios de demonstrar a vontade e a intenção do*

legislador de alterar a lei, estendendo, dessa forma o subsídio mensal do Diretor-Presidente aos demais membros dos Órgãos de Assessoramento.

LEI MUNICIPAL Nº 4.857, DE 21 DE OUTUBRO DE 2004

Fixa os subsídios dos Secretários Municipais, Procuradores do Município e **Diretores de autarquias** de Sant'Ana do Livramento, para Legislatura que vai de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008 e dá outras providências.

(...)

Art. 1º- Fica fixado o subsídio mensal para **os ocupantes dos cargos de** Secretário Municipal, Procurador do Município e Diretor de Autarquia no valor de R\$ 2.514,16 (dois mil quinhentos e quatorze reais e dezesseis centavos).

LEI Nº. 5.484, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008

(...)

Art. 1º – Fica fixado o subsídio mensal dos Secretários e **Diretores das Autarquias** do Município de Sant'Ana do Livramento, no valor de R\$ 4.380,00 (quatro mil trezentos e oitenta reais), e dos Procuradores Municipais, no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

A administração municipal, até então, vinha cumprindo com o mandamento legal, fazendo, apenas, o que a Lei 4.857/2004 permitia, ou seja, pagando os **subsídios** aos ocupantes dos cargos de Diretor de Autarquia, isto é, os Diretores das Autarquias do Município – quais sejam, Diretor do DAE e Diretor do SISPREM – conforme o valor fixado no artigo 1º. Os demais ocupantes de Cargos em Comissão, junto aos Órgãos de Assessoramento, percebiam seus **vencimentos** conforme determinava a Lei 2.621/1990, alterada pela Lei 5.344/2008.

Esta UCCI acompanha, portanto, o entendimento de que a Administração Pública está, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei e, neste caso específico, **(pela hierarquia das Leis)** da Lei Complementar 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

É necessário 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 DAE a partir do incremento de **260%** nos vencimentos dos Diretores Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística (**de R\$ 1.684,21**, referente à 61 URMs, definidas no art. 14, da Lei 5.344/2008, **para R\$ 4.380,00**, subsídio mensal do Diretor-Presidente, fixado pela Lei 5.484/2008), 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.

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.*

*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.*

*O ordenador de despesa (Diretor-Presidente do DAE) passa a assumir maior responsabilidade pois terá de estimar o impacto orçamentário e financeiro de sua ação governamental, 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.*

*Cabe aqui ressaltar que, caso haja ordenação de despesa não autorizada por lei, a Lei dos Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000), em seu artigo 2º, 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:*

<b>Quadro Geral das Transgressões à LRF e Correspondentes Punições</b>					
<b>Art</b>	<b>Par</b>	<b>Transgressão à Lei</b>	<b>LRF</b>	<b>Punição Penal</b>	<b>Legislação</b>
		<b>DESPESAS CRIADAS OU EXPANDIDAS</b>			
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		Não cumprir a lei para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa	proibido	reclusão de 1 a 4 anos	L 10.028-art. 2º-359D
17	1	Não cumprir a lei para a criação ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	proibido	reclusão de 1 a 4 anos	L 10.028-art. 2º-359D
		<b>DESPESA COM PESSOAL</b>			
21		Dar aumento de despesa total com pessoal em desacordo com a lei	nulo o ato	reclusão de 1 a 4 anos	L 10.028-art. 2º-359D

*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 encaminhamento realizado por essa Autarquia Municipal, no sentido de que seja avaliado, por esta Unidade de Controle Interno, o aumento da despesa de*

peçoal a partir do incremento de **260%** nos vencimentos dos Diretores Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística, pode-se chegar às seguintes conclusões:

Estimativa do impacto orçamentário-financeiro: A proposta não se encontra acompanhada do cálculo da estimativa do impacto que o aumento da despesa com pessoal causará sobre o orçamento e as finanças da Autarquia.

Obtenção da declaração do ordenador de despesa: Importa esclarecermos que a presente solicitação, não veio acompanhada da **declaração do ordenador de despesa**, informando que o aumento tem adequação com a LOA e compatibilidade com a LDO e com o PPA, se for o caso. Cabe ressaltar que a declaração do ordenador da despesa não se faz necessária quando o aumento da despesa ocorrer de um exercício para outro, pois tal aumento já deverá estar fixado no Orçamento do ano respectivo;

Demonstrativo da origem do recurso para o custeio do aumento da despesa: Não há informações para comprovar a origem 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: Esta comprovação não foi apresentada para análise, portanto, deverá ser feita utilizando-se a própria 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 ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO NO EXERCÍCIO E NOS DOIS EXERCÍCIOS SEQUINTE;**
- **NÃO TENHA A DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA DE QUE SERÁ RESPEITADO O PLANO PLURIANUAL, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL;**
- **ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO PARA A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL;**
- **OCORRA SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.**

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;  
(...)”

“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:

- a) pela necessidade de que seja observado, por todos os órgãos desta Administração, o cumprimento da legislação regulamentadora – LFR, quanto às despesas com pessoal, sob pena de responsabilização pelo TCE/RS;
- b) pelo levantamento, junto ao Departamento de Contabilidade da Autarquia, das informações referentes à despesa com pessoal, uma vez que o índice de 42%, informado junto ao Parecer Jurídico, corresponde, na verdade a 43,83% e, se somado à contribuição Especial do RPPS, compromete o percentual de 57,08% do total da Receita Corrente Líquida do exercício de 2008, conforme Demonstrativo da Receita e Despesa Realizadas;
- c) pelo cumprimento da norma que criou os cargos de Diretores Administrativo, Financeiro, Operacional e de Planejamento e Estatística – Lei 5.344/2008 – bem como fixou seus vencimentos, tendo em vista que a fixação do padrão ocorre 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 Diretor-Presidente da Autarquia;
- d) pela alteração do artigo 1º, da Lei 5.484/2008, constando, na nova redação, a informação de que estão sendo fixados os subsídios do Diretor Geral do SISPREM e do Diretor-Presidente do DAE, especificamente, não restando meios para distorções da intenção da lei, medida esta que já foi solicitada aos membros do Poder Legislativo – Presidente e Líderes de Bancada – membros do Controle Externo, através do Ofício UCCI Nº 008/2009, de 26/01/2009;
- e) 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.”*

Ora, além de todo o exposto na Notificação supra transcrita, ainda cabe ressaltar que tal ato seria uma afronta vergonhosa ao Princípio da Legalidade, haja vista que a Constituição Federal é categórica ao dispor:

*“Art. 39.*

*§1º – A fixação dos padrões dos vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:*

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

*II – os requisitos para investidura;*

*III – as peculiaridades dos cargos.”*

É evidente que tal dispositivo, além de regular a remuneração dos agentes públicos, tem em vista estabelecer um Princípio de Moralidade, pela própria natureza da isonomia entre os ocupantes de funções e cargos públicos, os quais devem ser “desigualados na medida em que se desigualem”, tanto por desempenharem atribuições de natureza, complexidade e responsabilidade diferentes. Qualquer outro entendimento do dispositivo legal, sob estudo, seria, no mínimo, tendencioso e imoral.

Nesse sentido, é o entendimento dos Doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, em sua obra “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA” - Ed. Lumen Juris:

*“Não é suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público. A norma, instituída pelo órgão que detenha tal prerrogativa, delimita as atribuições dos agentes públicos e estatui os meios a serem por eles utilizados para o alcance de determinados fins, denotando seu caráter funcional, como idéia de obra a realizar.*

***A moral administrativa, por sua vez, é extraída do próprio ambiente institucional, condicionado a utilização dos meios previstos em lei para o cumprimento da função própria do Poder Público, a criação do bem comum, o que denota um tipo específico de moral fechada, sendo fruto dos valores de um círculo restrito ocupado pelos agentes públicos. Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das idéias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa.”***

É inconcebível que a norma legal seja utilizada para atender a interesses individuais de uma ínfima minoria, principalmente quando seu conteúdo é distorcido para beneficiar atos tidos com ímprobos.

Por derradeiro, esta Controladoria deixa registrado o fato de que, em nenhum momento, estará posicionada ao lado de atos que contrariem quaisquer dos Princípios Constitucionais, motivo pelo qual é incisiva e categórica ao rechaçar atos que possam vir a macular a ética e a moral. Assim sendo, estribamo-nos nas palavras dos doutrinadores acima mencionados, para melhor entendimento:

*“Sob outra ótica, constata-se que os atos dissonantes do princípio da legalidade, regra geral, sempre importarão em violação à moralidade administrativa, concebida como o regramento extraído da disciplina interna da administração; a recíproca não é verdadeira. Justifica-se, já que um ato poderá encontrar-se intrinsecamente em*

*conformidade com a lei, mas apresentar-se informado por caracteres externos em dissonância com a moralidade administrativa, vale dizer, com os ditames da justiça, dignidade, honestidade, lealdade e boa-fé que devem reger a atividade estatal.”*

## **CONCLUSÕES:**

I – além de toda a fundamentação acima, manifesta-se, esta Controladoria, pela observância, na totalidade, da manifestação feita pela Ilma. Sra. Procuradora do SISPREM, por estar de conformidade com a legalidade e a moral administrativa, bastando-se pelos seus próprios e adequados argumentos;

II – pela IMPROCEDÊNCIA do pedido, por não se coadunar com a finalidade da norma prevista no artigo 1º, da Lei Municipal nº 5.484/2008;

III – que seja transformada, a presente manifestação, em “Parecer Uniforme”, a fim de que sirva de diretriz a todas as entidades da Administração Municipal (Legislativo Municipal, Autarquias e Executivo);

IV – pelo acompanhamento desta UCCI, como forma de controle, através de auditorias, a fim de prevenir as despesas irregulares, derivadas de possíveis pagamentos indevidos com base em entendimentos equivocados da Lei sob análise, devendo, se assim for identificado, encaminhar, na forma de “apontamento”, relatório ao TCE/RS e ao Ministério Público, por constituir crime de improbidade.

É o parecer, s. m. j.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, 02 de junho de 2009.

Adv. **Teddi Willian Ferreira Vieira** – OAB/RS 54.868  
Assessor Jurídico da Controladoria Municipal  
Técnico de Controle Interno – Matr. 21875

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515  
Assessora Administrativa da Controladoria Municipal  
Técnico de Controle Interno – Matr. 21878  
**Chefe da UCCI**