



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

PARECER de CONTROLE Nº 031/2012

ENTIDADE SOLICITANTE: Sistema de Previdência Municipal - SISPREM

FINALIDADE: Solicitação de análise do Projeto de Lei que "Altera o Anexo I da LM 5066/06 – SISPREM, incluindo adicional de insalubridade atendendo LTCAT/PPRA para os cargos que especifica e dá outras providencias".

ORIGEM: Ofício Gab. nº 261/2012 do SISPREM

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Assessoria Contábil, para manifestação, o Ofício Gab. nº 261/2012 do SISPREM, acompanhado do Projeto de Lei que "Altera o Anexo I da LM 5066/06 – SISPREM, incluindo adicional de insalubridade atendendo LTCAT/PPRA para os cargos que especifica e dá outras providencias", e documentos anexos, encaminhados pela Chefia da Unidade Central de Controle Interno, para manifestação quanto ao cumprimento das exigências da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

DA LEGISLAÇÃO:

- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF;
- Lei Orgânica Municipal de Sant'Ana do Livramento;
- Lei Municipal nº 2.620/90, de 27 de abril de 1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Sant'Ana do Livramento;
- Lei Municipal nº 5.066, de 10 de abril de 2006.

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, observamos que a consulta veio instruída *com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar subsídios à manifestação desta Unidade de Controle. Visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, lembrando ainda que, por força regimental, a *resposta à consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto* (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).

DA FUNDAMENTAÇÃO:

Com referência à análise do Projeto de Lei acima especificado, esclarecemos que coube a esta assessoria contábil a verificação quanto ao aspecto do atendimento à **Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Inicialmente, 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.

A Lei Complementar nº 101/2000, mais que imposição de regras que priorizam a responsabilidade fiscal do administrador público, representa uma mudança de paradigma de gestão. A ênfase posta sobretudo no planejamento da ação governamental assinala a preocupação do legislador em garantir que os gastos públicos atendam tanto a uma orientação qualitativa quanto quantitativa, previamente estabelecidas.

Neste contexto, o sistema de planejamento integrado, composto pela LDO, LOA e PPA, assume posição ainda mais central.

Tomando-se o planejamento como premissa de gestão, imperativa se faz a definição de metas para fins de atuação e controle. As metas, além de constituírem o horizonte da ação administrativa, conferem os parâmetros de referência para a aferição dos resultados e correção da trajetória de atuação.

Do ponto de vista da despesa pública, em um cenário restritivo, a proposição de metas assume um caráter essencial e, neste sentido, orientam-se as disposições consubstanciadas nos artigos 15 a 17 da LRF.

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

O dispositivo em destaque remete para os dois artigos seguintes as condições segundo as quais devem ser efetivados os aumentos de gastos públicos. Define, pois, **como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas realizadas em desacordo com os artigos 16 e 17**.

Quanto ao artigo 16 da LRF, este enfatiza a observância aos instrumentos de planejamento e ação governamental, mais especificamente no que concerne às metas de despesas fixadas. Exige, portanto, que o aumento da ação do Estado esteja sujeito a uma **análise prévia e elaboração de estimativa que considere o impacto destas novas ações no planejamento em curso**. Tal estimativa, por expressa disposição legal, deverá ter evidenciadas suas premissas de sustentação e metodologia de cálculo (art. 16, §2º).

A avaliação da repercussão das medidas expansivas de despesa deve envolver não somente o exercício em questão, mas incluir os dois subseqüentes, conforme dispõe expressamente o inciso I do “caput” do art. 16.

O inciso II do “caput” do mesmo artigo acrescenta a necessidade de **termo expedido pelo ordenador de despesa**, declarando a adequação orçamentária e financeira da despesa com a Lei Orçamentária Anual, além da sua compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Cumpra-se observar que o disposto neste artigo é plenamente aplicável, devendo-se exigir a observância destas medidas desde a entrada em vigor da lei.

O artigo 17, além de definir as **despesas obrigatórias de caráter continuado**, estabelece algumas condições a serem observadas por ocasião de sua criação ou aumento.

“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.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”

Despesa obrigatória de caráter continuado é aquela derivada de lei, medida provisória ou ato normativo, cujos efeitos prolonguem-se por mais de dois exercícios.

A criação ou aumento de despesa de caráter continuado deverá estar acompanhado de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que entrar em vigor, bem como nos dois exercícios subsequentes, devendo ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º).

Importante ressaltar, neste particular, que será considerado aumento de despesa tão-somente aquele decorrente de lei, medida provisória ou ato normativo (obrigatoriedade), que resultem na fixação de obrigação legal de execução para o ente por período superior ao definido – dois (2) exercícios (continuidade). Assim, para os fins desta Lei, toda a dilatação verificada no montante de despesa que não tenha sua origem nos atos expressamente destacados, não pode ser absorvida no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado.

O aumento da despesa demandará, por fim, 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.

A LRF impõe, assim, sérias restrições às despesas não previstas, fazendo com que o Executivo (SISPREM) faça uma proposta orçamentária mais cuidadosa e realista. O ordenador de despesa (Diretor Geral) 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.

A respeito do encaminhamento realizado pelo SISPREM, no sentido de que seja analisado, por esta Unidade de Controle Interno, o estudo do Projeto de Lei em questão, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro:** A proposta de inclusão do Adicional de Insalubridade encontra-se acompanhada do cálculo da estimativa do impacto que o aumento da despesa com pessoal causará sobre o orçamento e as finanças do SISPREM. A estimativa foi demonstrada em moeda corrente e realizada no exercício em que tem início o aumento da despesa e nos dois seguintes, atendendo as exigências da LRF;
- **Obtenção da declaração do ordenador de despesa:** Esta Unidade de Controle Interno verificou, que junto à documentação encaminhada pelo SISPREM, não consta a **declaração do ordenador de despesa**, informando que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com a LDO e com o PPA;
- **Demonstrativo da origem do recurso para o custeio do aumento da despesa:** A demonstração da origem do recurso não foi apresentada junto ao Projeto de Lei;
- **Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultado fiscais:** O aumento da despesa de caráter continuado não poderá, de acordo com a LRF, alterar as metas de resultado primário e nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Como esses resultados são obtidos entre as receitas e despesas, para que os mesmos não sejam afetados, será necessário que o SISPREM promova, nos anos seguintes, um aumento permanente da receita ou uma redução permanente de outra despesa;
- **O mecanismo de compensação não significa necessariamente aumento de impostos:** O administrador poderá, por exemplo, extinguir um órgão ou Cargos em Comissão para financiar essa nova despesa;
- **Crédito Orçamentário:** É necessário que o SISPREM verifique e apresente junto com o PL, se a nova despesa está autorizada pelo orçamento ou pelos seus créditos adicionais.

MANIFESTA-SE, portanto:

a) que esta Controladoria realizou seus estudos subsidiados pelos documentos apresentados pelo SISPREM;

b) que o Projeto de Lei deve ser enviado ao Legislativo Municipal, acompanhado, além da documentação encaminhada, da declaração do ordenador de despesa,

informando que o aumento tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO;

c) pelo atendimento a todos os requisitos previstos nos artigos 16 e 17, da Lei Complementar N° 101/00;

d) conforme orientação da Assessoria Administrativa desta UCCI, pela alteração da redação dos Art. 1º e 2º, do Projeto de Lei sob análise. A nova redação deverá, apenas, estabelecer a concessão do Adicional de Insalubridade, conforme o Art. 86, da Lei Municipal nº 2.620/1990, aos servidores de cargos, cujas atribuições estejam caracterizadas e classificadas como insalubres em laudo pericial, realizado por profissional habilitado, conforme estabelece o Ministério do Trabalho.

É o parecer.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 04 de junho de 2012.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto – CRC/RS 67.775
Técnico de Controle Interno – Matr. 218766

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
Técnico de Controle Interno – Matr. 218782
Chefe da UCCI