



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 020/2012**

**ENTIDADE SOLICITANTE: Poder Legislativo Municipal**

**FINALIDADE: Solicitação de análise do Projeto de Lei que *"Institui a Nova Matriz Salarial Geral do Quadro de Servidores Públicos Ativos da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS, altera a Lei 5.059/06, disciplina as funções gratificadas e cria gratificações por serviço, adequando a estrutura administrativa do Poder Legislativo"*.**

**ORIGEM: Ofício nº 130/2012/SR-CV do Poder Legislativo**

**DOS FATOS:**

Ocorre que chegou a esta Assessoria Contábil, para manifestação, o Ofício nº 130/2012/SR-CV do Poder Legislativo, acompanhado do Parecer nº 15, elaborado pela Procuradoria da Câmara, e do Projeto de Lei que *"Institui a Nova Matriz Salarial Geral do Quadro de Servidores Públicos Ativos da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS, altera a Lei 5.059/06, disciplina as funções gratificadas e cria gratificações por serviço, adequando a estrutura administrativa do Poder Legislativo"*, encaminhados pela Chefia da Unidade Central de Controle Interno, cujo teor faz referência à alteração no Quadros de Cargos e Funções Públicas da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento em ano eleitoral.

**DA LEGISLAÇÃO:**

- Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;
- 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;

**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 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, a alteração da matriz salarial dos servidores da Câmara Municipal – e da expansão ou aperfeiçoamento de uma ação já criada.

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.

Especificamente 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.

Acerca da adequação do incremento de despesa com a Lei Orçamentária Anual, disciplina o texto legal (art. 16, § 1º, inciso I) que “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 ultrapassem os limites estabelecidos para o exercício.

A compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias dependerá de sua convergência em relação às diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nestes instrumentos de gestão.

Cumpra 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 subseqüentes, 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.

Cumprir observar que o próprio texto legal (art. 17, § 3º) estabelece o que pode ser considerado como aumento permanente de receita, ou seja, “o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

O aumento permanente de receita decorre, pois, unicamente da ampliação estrutural (e não conjuntural) do sistema tributário do ente federado. Desta forma, oscilações sazonais que promovam elevação da receita pública não poderão conferir sustentação para elevação de despesas de caráter continuado.

É oportuno destacar que as condições propostas para ampliação permanente da receita orientam-se segundo uma perspectiva de fortalecimento e intensificação dos instrumentos de arrecadação tributária dos entes federados. Ainda que moderada, em particular na esfera local de governo, esta medida tenderá a elevar a carga tributária total, dado o incentivo à instituição de tributos ou ampliação de suas alíquotas ou bases de cálculo.

Deste modo, conforme já referenciado, o aumento de receitas é decorrente:

- a) do crescimento da atividade econômica do Município;
- b) da melhoria da eficiência da máquina arrecadadora; e
- c) da ampliação do número de contribuintes, bem como qualquer outro aumento de receita que não seja elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Excetuando-se as receitas referidas acima, outras porventura ocorrentes, não poderão ser computadas para fins de ampliação da ação governamental em atividades

que possam ser caracterizadas como de caráter continuado, ou seja, superior a dois (02) exercícios financeiros.

Não consideradas, pois, estas formas de elevação da receita tributária (ainda que apresentem caráter perene), resulta que o custeio das despesas de caráter continuado deverá ser procedido com recursos provenientes de **redução de despesa**.

Acentua-se, por relevante, que as restrições quanto à afetação das metas de resultados fiscais estendem-se também às despesas com pessoal (art. 21) e da seguridade social (art. 24). Os atos que aumentem despesas com pessoal, no âmbito dos entes federados, além de terem de atender às exigências constitucionais e outras da LRF, não poderão afetar as metas de resultados e deverão ter seus efeitos compensados, sob pena de serem considerados nulos. Nos mesmos termos, os benefícios ou serviços relativos à seguridade social não poderão ser estendidos, majorados ou criados sem que se indique a fonte de custeio e que se atenda às mesmas exigências (art. 24).

As exigências do § 1º não se aplicam, por expressa disposição legal (art. 17, § 6º), a serviço da dívida, à revisão geral anual da remuneração dos servidores e, no caso das despesas da seguridade, à concessão de benefício a quem preencha as condições de habilitação previstas na legislação, à expansão quantitativa do atendimento (aumento da demanda) e dos serviços prestados e a reajustamento dos valores dos benefícios, a fim de ser preservado seu valor real (art. 24, § 1º).

Para os efeitos da Lei, é considerada, ainda, aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (§ 7º, art. 17).

#### **MANIFESTA-SE, portanto:**

Que o Projeto de Lei deve estar acompanhado das exigências para as despesas de caráter continuado (despesas com pessoal), isto é, a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois seguintes, com a correspondente metodologia de cálculo utilizada; a declaração do ordenador de despesa**, informando que o aumento tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO; **comprovação** de que a despesa criada **não afetará as metas de resultados fiscais** e devem ocorrer nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão mencionado no art. 20 da LRF.

É o parecer.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 07 de maio de 2012.

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