

PARECER TÉCNICO
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Ementa: CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ATUALIZAÇÃO DA TABELA E PROGRESSÃO DOS SERVIDORES. ALERTA PARA EXTRAPOLAÇÃO DO ÍNDICE DE GASTO COM PESSOAL.

DO RELATÓRIO

O Departamento de Recursos Humanos do Município de Formosa, Estado de Goiás, através de sua Servidora Responsável, encaminhou a esta assessoria contábil requisição de parecer técnico sobre as questões dispostas a seguir:

- 1- Qual o Impacto Orçamentário, Financeiro e de Pessoal do Município para realização da atualização da tabela dos servidores administrativos?
- 2- Qual o Impacto Orçamentário, Financeiro e de Pessoal do Município com a atualização da tabela e progressão dos servidores administrativos?

Estas indagações advindas do departamento citado exsurgiram devido à necessidade da previsão orçamentária para custeio, e também a preocupação com o índice de pessoal, que já está acima ao limite prudencial.

Nesse diapasão, a presente análise pretende verificar, do ponto de vista exclusivamente contábil, a compatibilidade da pretensa atualização com o índice supracitado, considerando os indicadores de reajustes oficiais, cabendo ao Prefeito e demais Gestores, ouvidas

demais assessorias, se for o caso, dispor sobre o que a CONSTITUIÇÃO FEDERAL e LRF ditam acerca dos demais aspectos.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Na análise propedêutica sobre as questões suscitadas é imperioso, para que haja um entendimento mais profícuo do assunto demandado, destacar algumas definições e esclarecimentos prévios pertinentes.

A necessidade do Impacto Orçamentário visa atender inicialmente ao disposto pela Constituição Federal, em seu artigo 169 que dispõe:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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: (Redação do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, (Lei Complementar n.º 101/2000), foi exigido o acompanhamento do Impacto Orçamentário e Financeiro para toda ação que acarrete aumento da despesa, bem como a adoção de obrigações que resultem em despesas de caráter continuado, conforme disposto no inciso I do artigo 16 e parágrafo 1º do artigo 17:

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;

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.

Conforme detalhado acima, a pretensão da atualização e progressão é através de Projeto de Lei específico e necessita do acompanhamento do Impacto, detalhando dentre outras informações a previsão orçamentária e financeira para suportar o reajuste pretendido, além de destacar se o aumento pretendido irá ou não ultrapassar o cumprimento do índice de pessoal estabelecido pela LRF;

Sobre o limite dos gastos com pessoal, há ainda o questionamento se o reajuste pretendido pode acarretar no descumprimento do limite máximo estabelecido pela LRF, em seus arts. 18 a 20, que determinam:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Como visto acima, a LRF esclarece quais as despesas são consideradas para fins de análise de limite de gastos com pessoal, bem como, estabelece algumas divisões para que

este índice seja aferido nas esferas federal, estadual e municipal (esta última é que será foco desta análise).

Pois bem, verificado quais despesas são consideradas no cálculo do índice e verificadas as divisões dos percentuais, a LRF ainda impõe algumas vedações para que o índice seja respeitado, bem como, caso seja ultrapassado, que este possa retornar ao patamar de normalidade.

Uma destas imposições está justamente no art. 22 da LRF, que dispõe:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

Destarte, conforme se observa no inciso mencionado, uma análise pouco acurada do texto normativo, desde o art. 18 da LRF até o 22, Parágrafo Único, inc. I, a inferência lógica seria que estaria vedada a concessão de qualquer vantagem, aumento ou adequação de remuneração, todavia, a própria lei faz uma ressalva, "*salvo os derivados (...) de determinação legal*", fazendo referência até ao art. 37 da CF, inc. X.

Exaurido a fundamentação vinculada à necessidade do impacto e observância ao índice de pessoal, passamos a detalhar a metodologia do reajuste pretendido.

DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Para demonstrar o impacto orçamentário e financeiro, faz-se necessário uma comparação entre o valor médio atual despendido com as folhas de pagamento dos órgãos sob análise e a projeção após aplicações reajustes pretendidos.

Neste intento, foram elaborados alguns prospectos das referidas folhas de pagamento, demonstrando os valores antes e depois da contratação. Vejamos melhor as metodologias utilizadas neste parecer:

a) Cenário Atual dos Gastos Com Pessoal

Em análise detalhada acerca dos gastos com pessoal, compreendidos os servidores efetivos e comissionados do município, encontramos o seguinte cenário:

Valores Gasto com Pessoal	1º Quadrimestre de 2019
TOTAL GASTO COM PESSOAL	R\$ 120.927.861,63

*apuração maio de 2018 a abril de 2019

b) Da projeção do aumento do INPC

A projeção para o aumento do INPC, se dá através dos cálculos considerando o acumulado do INPC, no mês de dezembro no decorrer de cada ano, dos últimos 5 anos, como podemos observar na tabela abaixo.

Ano	Percentual
2014	6,22%
2015	11,28%
2016	6,58%
2017	2,07%
2018	3,43%
MÉDIA DOS ULTIMOS 5 ANOS	5,92%

A data-base no Município de Formosa, acontece anualmente para todos servidores municipais, no mês de maio de cada ano.

Desse modo, a projeção para atualização salarial dos servidores no mês de maio de 2020, será de 5,92%, como apurado na tabela acima.



c) Da data-base

Considerando a correção salarial, da data base no mês de maio de 2019, com média apurada na tabela acima, para o INPC, temos o seguinte cenário:

Valores Gasto com Pessoal	Valor anual	Média mensal
TOTAL GASTO COM PESSOAL (Até o 1º quadrimestre de 2019)	R\$ 120.927.861,63	R\$ 10.077.321,80
Aplicação do INPC (a partir de maio de 2020)	R\$ 125.700.481,24	R\$ 10.475.040,10

Vale ressaltar, que o percentual aplicado para atualização da tabela salarial, foi somente a partir do mês de maio de 2020, anterior a isso, foi utilizado a media mensal apurada ate o 1º quadrimestre de 2019.

d) Da atualização da tabela dos servidores administrativos

Conforme dissemos alhures, o Município de Formosa pretende atualizar a tabela salarial dos servidores administrativos e possivelmente realizar a progressão dos servidores administrativos.

Assim, cumpre demonstrarmos, em primeiro plano, o impacto financeiro desencadeado pela atualização, conforme aduzimos abaixo:

Projeção do aumento da folha de pagamento	2020	11% parte patronal	Total
Proventos atual Servidores administrativos	R\$ 246.281,66	R\$ 27.090,98	R\$ 273.372,64
Atualização da tabela dos servidores administrativos	R\$ 333.617,74	R\$ 36.697,95	R\$ 370.315,69
Diferença	R\$ 87.336,08	R\$ 9.606,97	R\$ 96.943,05

Na atualização da tabela acima, podemos observar que sua composição de custos, entra os valores brutos anuais a serem aumentados e também a parte patronal devida ao RPPS, um terço de férias e o decimo terceiro salário.

Dadas as informações acerca do detalhamento trazido pelo impacto salarial provocado pela atualização, observamos que haveria um impacto total imediato para o exercício de 2020 no montante de **R\$ 96.943,05 (noventa e seis mil, novecentos e quarenta e três reais e cinco centavos)**.

e) Da progressão salarial

A progressão salarial no Município de Formosa, ocorre a partir do mês de setembro de cada ano, sendo assim de acordo com o levantamento nos repassado pelo departamento de recursos humanos deste município, a tabela dos administrativos apresentará a seguinte progressão:

Ano	Progressão Vertical	11% parte patronal	Total
2020	R\$ 21.651,56	R\$ 2.381,67	R\$ 24.033,23
2021	R\$ 5.914,92	R\$ 650,64	R\$ 6.565,56
2022	R\$ 2.167,41	R\$ 238,42	R\$ 2.405,83

Dadas as informações citadas acima trazido pelo impacto salarial provocado pela progressão, observamos que haveria um impacto para o exercício de 2020 no montante de **R\$ 24.033,23 (vinte e quatro mil, trinta e três reais e vinte e três centavos)**, para 2021 o valor de **R\$ 6.565,56 (seis mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e vinte e seis centavos)**, e para 2022 o valor de **R\$ 2.405,83 (dois mil, quatrocentos e cinco reais e oitenta e três centavos)**.

f) Da Receita Corrente Líquida

Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

Até o primeiro bimestre de 2019, o Município de Formosa arrecadou o montante de R\$ 223.875.249,82 (duzentos e vinte e três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, duzentos e quarenta e nove reais e oitenta e dois centavos) de receita corrente líquida.

g) Da evolução da Receita Corrente Líquida

A Receita corrente líquida no Município de Formosa, sofreu um reajuste de 7,70% de um modo geral, considerando a média dos últimos quatro anos, como pode ser observado na tabela abaixo.

ANO	RECEITA CORRENTE LIQUIDA	DIFERENÇA	%
2015	R\$ 174.172.952,75	-	-
2016	R\$ 198.446.933,36	R\$ 24.273.980,61	13,94%
2017	R\$ 201.098.345,22	R\$ 2.651.411,86	1,34%
2018	R\$ 218.149.945,09	R\$ 17.051.599,87	7,82%
MÉDIA			7,70%

h) Do impacto para 2020 e os dois anos subsequentes

Com o objetivo de apurar qual seria o impacto orçamentário para o exercício de 2020 e para os dois exercícios subsequentes, a metodologia utilizada na Receita Corrente Líquida (RCL) foi a média obtida nos últimos 4 anos (7,70%), conforme demonstrado na tabela acima e de Despesa com Pessoal foi aplicado a média do INPC dos últimos cinco anos e projetando para os anos de 2021 e 2022, foi realizado o confronto da folha de pagamento X Receita Corrente Líquida, afim de obter os índices em %, como estabelecido na tabela abaixo.

Desse modo vamos utilizar a metodologia, de dividir as tabelas, considerando tabela 1, somente com a atualização da tabela dos servidores administrativos e tabela 2, com a atualização e progressão;

TABELA 1				
ATUALIZAÇÃO DA TABELA DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS				
	1º quadrimestre de 2019	2020 (PROJEÇÃO)	2021 (PROJEÇÃO)	2022 (PROJEÇÃO)
RCL	R\$ 223.875.249,82	R\$ 241.113.644,06	R\$ 259.679.394,65	R\$ 279.674.708,04
DESP. PESSOAL	R\$ 120.927.861,63	R\$ 125.797.424,29	R\$ 133.244.631,81	R\$ 141.132.714,01
% GASTO	54,02%	52,17%	51,31%	50,46%

TABELA 2				
ATUALIZAÇÃO DA TABELA DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS E PROGRESSÃO DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS				
	1º quadrimestre de 2019	2020 (PROJEÇÃO)	2021 (PROJEÇÃO)	2022 (PROJEÇÃO)
RCL	R\$ 223.875.249,82	R\$ 241.113.644,06	R\$ 259.679.394,65	R\$ 279.674.708,04
DESP. PESSOAL	R\$ 120.927.861,63	125.821.457,52	R\$ 133.276.653,37	R\$ 141.169.037,07
% GASTO	54,02%	52,18%	51,32%	50,48%

Como podemos visualizar, o índice de comprometimento com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, antes da atualização da tabela e progressões, o Município já se encontra acima do limite máximo prudencial em lei (CF/88 e LRF 101/00) que é de 51.30.

Mais, todavia considerando a média significativa no aumento da RCL, a situação tende a melhorar se comparando o aumento da RCL com o aumento da despesa com pessoa,

tanto para a atualização da tabela dos servidores administrativos quanto para progressão salarial dos mesmos.

DA CONCLUSÃO

Ex positis, diante toda argumentação disposta alhures, com arrimo nas disposições legais evidenciadas acima, orientamos:

1. Caso a administração pretenda conceder a atualização da tabela dos servidores administrativos e progressão salarial dos mesmos, orientamos que o Município de Formosa em contrapartida reconduza o índice com pessoal, através de cortes na despesa com pessoal, tais como gratificação, hora extra e ou exoneração de comissionados;
2. Que a Secretaria de Gestão e Planejamento em conjunto com a Secretaria de Finanças e Controladoria adote medidas de monitoramento contínuo dos gastos com pessoal, uma vez que o percentual de gastos acumulados em abril (54,02%);
3. Que a Secretaria de Gestão e Planejamento em conjunto com a Diretoria de Recursos Humanos crie um plano de contingenciamento para a hipótese de queda na arrecadação e consequente extrapolação do limite máximo (54%) estabelecido pela LRF;

É o parecer, s. m. j.

Goiânia, 10 de setembro de 2019.


Vitor Ricardo Francisco de Souza

Analista Contábil
CRC/GO – 023.754

JBV – Assessoria e Contabilidade Pública Ltda.