

A

PROCURADORIA

ASSUNTO: Resposta ao memo. n.º 514/2023-PGM/PMCC

Em resposta ao memo. n.º 514/2023, solicitando informações quanto as demandas requeridas no ofício n.º 190/2023, pela 2ª Promotoria de Justiça de Canaã dos Carajás, esclarecemos:

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a propriedade do subsolo e seus recursos minerais em todo território nacional, como um bem da União, cuja exploração e regulamentada e autorizada através dos seus respectivos órgãos (atualmente cabe a Agência Nacional de Mineração - ANM). Sendo imperativo para aqueles que assim desejarem explorar esses recursos, o pagamento de contrapartida, a: compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM), pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

A regulamentação da CFEM foi regulamentada pelas Leis Federais n.º 7.990/1989, Lei Federal n.º 8.001/1990, tendo sua última atualização na norma n.º 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Apesar do ativo explorado (jazida mineral), ser um bem da União – conforme reconhecido pela CF/88, as contribuições financeiras recolhida pelas empresas mineradoras, possuem uma configuração de repartição entre os entes federativos, onde são realizadas a exploração mineral.

No Brasil, o atributo de fiscalizar e acompanhar a exploração dos recursos minerais é compartilhado entre diversos órgãos e entidades, cada um com responsabilidades específicas conforme a legislação vigente. O principal órgão federal envolvido nesse processo é a Agência Nacional de Mineração (ANM). A ANM é a agência reguladora responsável pela fiscalização e acompanhamento da atividade mineral no país. Ela tem a função de autorizar, regular, fiscalizar e conceder os títulos minerários, como as concessões e permissões de lavra. É importante destacar que a fiscalização e o acompanhamento da exploração dos recursos minerais envolvem aspectos técnicos, ambientais, sociais e econômicos, visando garantir a regularidade das operações e minimizar os impactos negativos no meio ambiente e nas comunidades locais. Operacionalmente essas tarefas são realizadas através da Gerência Regional da ANM no Pará - GER/ANM/PA, tem a atribuição legal de acompanhar e controlar a exploração dos recursos minerais no Estado do Pará. Inclusive das minas em atividade atualmente no município de Canaã dos Carajás - Mina do Sossego (cobre), e S11D (ferro).

A mineradora é obrigada a utilizar diversos documentos para prestar contas à Agência Nacional de Mineração (ANM) sobre a produção explorada. Esses documentos são essenciais para garantir a transparência, a conformidade com as regulamentações e o monitoramento das atividades de mineração. Alguns dos principais documentos utilizados para prestar contas à ANM incluem o:

- Relatório Anual de Lavra (RAL): documento que contém informações detalhadas sobre as atividades de exploração e produção realizadas durante o ano. Inclui dados sobre a quantidade de minério extraída, métodos de lavra utilizados, áreas exploradas, entre outros.
- Relatório de Produção (RP): Apresenta informações mensais sobre a quantidade de minério produzida, detalhando os tipos de minerais extraídos e as respectivas quantidades.
- Relatório Trimestral de Lavra (RTL): Similar ao RAL, porém com informações trimestrais, detalhando a evolução das atividades de lavra ao longo do trimestre.

Em suma, a ANM monitora a produção dos minérios explorados, verifica se a quantidade extraída está conforme os volumes autorizados nas licenças de lavra. Isso inclui o acompanhamento da produção mensal e anual.

O Repasse da cota parte da CFEM ao Município

A responsabilidade pela efetivação da arrecadação da CFEM está a cargo da Agência Nacional de Mineração (ANM), que, por sua vez, realiza a transferência dos valores ao município através das transferências constitucionais obrigatórias. Esses repasses são concretizados por meio de uma conta bancária específica, mantida junto à instituição financeira Banco do Brasil.

O município de Canaã dos Carajás é classificado como "município produtor". Uma denominação que se estabelece quando a zona de exploração mineral está situada nos próprios limites geográficos do município. Em harmonia com o atual modelo de distribuição, derivado desta designação, o município é merecedor do direito de receber 60% do valor total arrecadado por meio da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Mineráveis (CFEM) proveniente das empresas envolvidas no processo de exploração mineral.

A divulgação das informações referentes aos montantes repassados ao município encontra-se disponível diretamente no site da agência reguladora competente, a Agência Nacional de Mineração (ANM). Nesse espaço, as informações são substancialmente relacionadas aos valores recolhidos. Esses dados possibilitam a identificação dos valores associados aos diversos produtos explorados, sejam eles minério de ferro, minério de cobre, areia, entre outros.

A disponibilidade desses dados pode ser verificada no portal eletrônico do Banco do Brasil, acessando a seção dedicada a esse propósito (<https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/gestao/gestao-de-recursos/repasse-de-recursos/transferencias-constitucionais#/>). Ou na página da própria agência reguladora do setor – ANM – no endereço eletrônico: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/ARRECADACAO/EXTRA/acessoexterno/associacao/Relatorios/distribuicao_cfem_ano.aspx?ano=2019

govbr CORONAVÍRUS (COVID-19) ACESSO À INFORMAÇÃO PARTICIPE LEGISLAÇÃO ÓRGÃOS DO GOVERNO

ANM Agência Nacional de Mineração Extra Sistema Arrecadação

Menu

Distribuição CFEM Ano: 2019

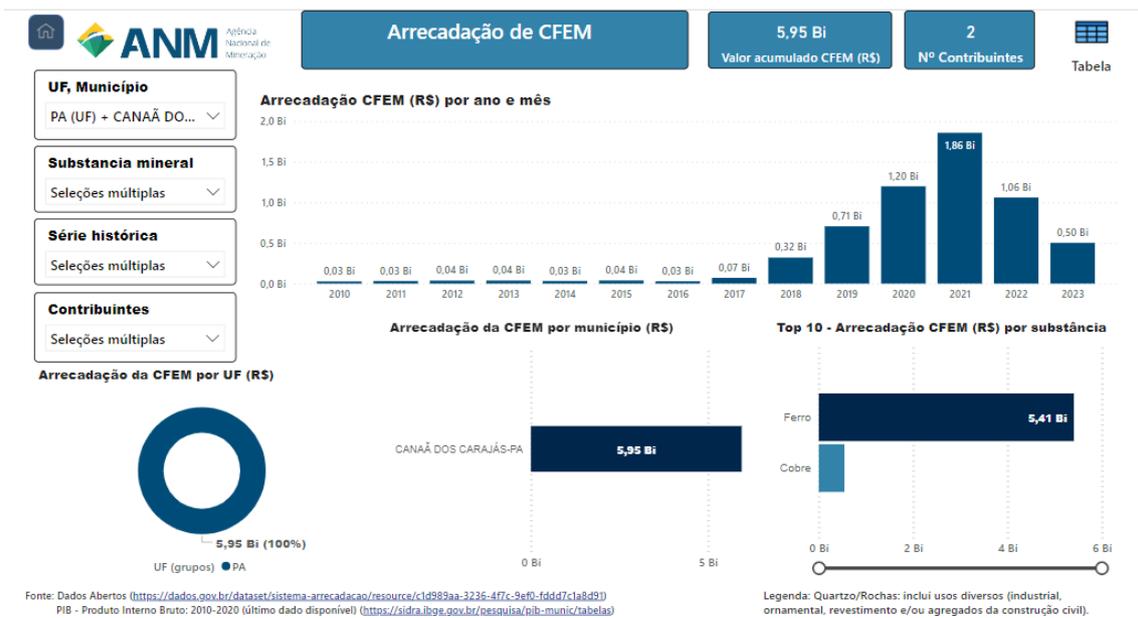
Estado	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total.
AC	930,03	1.673,27	1.747,34	3.028,55	3.212,11	963,12	1.521,71	1.391,41	2.071,63	1.162,74	1.135,15	18.837,07	
AL	48.063,21	43.104,99	33.906,82	34.217,67	73.423,21	40.363,94	38.572,93	26.934,45	50.317,23	25.605,49	25.406,48	439.916,41	
AM	124.405,43	122.745,33	139.305,38	97.774,01	111.825,45	162.484,98	147.081,55	127.956,74	228.997,65	144.175,57	128.459,70	1.535.211,79	
AP	55.068,13	159.831,41	349.497,28	167.167,40	137.320,81	458.189,50	129.345,11	455.383,22	479.162,93	357.707,06	281.700,56	3.030.373,40	
BA	526.723,66	545.565,73	481.023,27	645.141,50	1.146.033,34	751.969,34	738.441,19	809.574,16	1.219.818,31	776.303,62	769.792,67	8.410.386,79	
CE	94.722,05	122.692,55	90.663,76	90.329,63	84.382,30	93.876,19	86.815,08	99.744,03	202.813,30	117.820,32	108.945,59	1.192.804,80	
DF	20.842,84	12.626,01	23.609,86	21.394,39	21.929,30	19.739,95	30.533,94	28.328,51	63.899,76	24.718,35	31.267,58	298.890,50	
ES	65.173,01	106.430,33	99.597,52	92.103,81	103.653,06	93.056,03	91.320,35	117.214,63	200.034,44	122.643,92	108.637,42	1.199.864,53	
GO	1.050.630,33	1.848.252,74	1.022.842,89	1.224.932,75	1.131.530,92	1.015.242,92	1.230.202,75	1.474.940,72	2.683.924,32	1.468.956,94	1.654.381,24	15.805.838,52	
MA	33.761,80	36.658,59	25.482,18	38.111,48	23.148,70	24.666,38	25.920,18	107.216,38	338.268,71	174.195,74	183.949,48	1.011.379,62	
MG	19.646.564,00	18.777.305,78	21.266.556,46	19.720.428,99	15.241.697,33	55.984.964,92	18.538.336,77	21.739.943,51	43.275.042,43	26.134.033,26	22.734.421,71	283.159.295,16	
MS	276.730,84	447.825,30	337.276,88	244.576,68	254.059,91	1.316.890,84	548.497,89	529.928,99	1.109.445,49	618.354,05	402.793,58	6.086.380,45	
MT	533.427,74	503.340,51	465.028,89	515.195,53	534.850,67	582.304,97	794.395,45	665.491,15	1.616.790,03	922.843,16	745.215,59	7.878.883,70	
PA	20.637.035,11	19.546.681,06	21.419.174,85	14.848.353,09	14.326.240,72	69.664.597,29	14.212.550,67	27.252.516,95	64.222.423,85	41.127.624,13	28.567.924,00	335.825.121,72	
PB	63.959,58	129.448,81	83.547,87	96.476,37	95.396,84	89.417,30	80.201,42	67.587,32	142.338,76	84.431,02	101.422,58	1.034.227,87	
PE	55.757,86	93.577,76	76.369,08	73.578,71	69.879,59	72.334,32	62.624,88	56.980,92	172.658,09	69.762,66	73.264,85	876.788,73	
PI	13.163,91	17.624,86	18.519,66	10.493,73	7.463,12	10.997,93	13.644,64	22.800,09	57.867,53	35.784,21	25.114,97	233.676,64	
PR	380.347,87	257.901,42	199.186,69	206.150,83	182.472,70	269.327,63	219.760,39	229.668,36	466.031,76	214.768,85	217.627,51	2.843.244,00	
RJ	93.765,26	106.821,19	114.627,53	103.113,66	85.220,11	117.124,55	98.321,02	101.174,89	193.523,20	119.849,36	115.706,13	1.249.246,88	
RN	24.001,70	56.759,75	32.127,45	32.658,52	38.957,37	26.165,52	36.531,29	34.138,47	69.954,99	33.923,79	31.743,99	416.962,82	
RO	153.175,18	195.378,55	127.994,77	150.222,56	121.830,09	139.391,81	159.266,97	445.504,99	281.662,34	141.018,46	139.879,77	2.055.325,50	
RR	4.458,38	3.413,44	350,54	8.599,23	3.211,72	3.138,99	1.502,98	1.189,35	2.657,54	1.558,53	2.136,51	32.217,19	
RS	223.675,02	297.931,29	211.268,89	223.004,72	197.104,36	229.636,40	218.360,11	245.018,97	524.655,67	279.191,14	262.615,73	2.912.462,30	

Mapa do Site | Principal DIPAR | Principal Intranet | Internet ANM
© Todos os Direitos Reservados - 2020

Fonte:

https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/ARRECADACAO/EXTRA/acessoexterno/associacao/Relatorios/distribuicao_cfem_ano.aspx?ano=2019

Outra fonte também de acesso dos repasses da CFEM, pode ser realizada na plataforma do P3M do Serviço Geológico Brasileiro <https://p3m-beta.sgb.gov.br/#/dashboard>.



A partir do funcionamento da mina do Projeto Sossego (Vale S/A) em 2004, Canaã dos Carajás passou a receber os recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Esse projeto exploratório abrange uma

reserva de cobre. Em seguida, com a inauguração da mina do S11D (Vale), que trata da exploração de minério de ferro, o município também passou a ser beneficiado com repasses provenientes da venda da produção. Destaca-se nesse período, que o aumento do volume expressivo da receita veio a partir do funcionamento do S11D. O histórico de arrecadação da CFEM pode ser visualizado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Historico da Arrecadação da CFEM no Período de 2005 a 2022

Fonte: Balanço Anual.

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=MOms3wpQzYfJqNuR67ua--cB.node4>

A Manifestação

O cerne da argumentação parte da acusação de que a empresa mineradora Vale S/A estaria negligenciando o devido recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) decorrente da exploração do ouro extraído da mina do Sossego, localizada em Canaã dos Carajás. Cumpre ressaltar que o complexo minerário do Sossego é oficialmente licenciado pelos órgãos reguladores para a exploração de cobre. Embora seja reconhecido que a presença de ouro possa coexistir no contexto do cobre, é um fenômeno mineral raro em depósitos de cobre. Habitualmente, o ouro é detectado em proporções diminutas nesses depósitos, porém, em casos específicos, quantidades mais expressivas podem ser encontradas.

O periódico científico intitulado "Ouro associado ao cobre: uma revisão", publicado na revista "Journal of Geochemical Exploration" em 2019¹, aborda minuciosamente essa temática. O artigo sustenta que, embora o ouro seja considerado uma raridade nos depósitos de cobre, há circunstâncias em que ele se manifesta de

¹ Fonte: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0375674219300159>

maneira significativa. O estudo menciona diversas ocorrências, como o depósito de coperbelt na Zâmbia, onde o ouro é encontrado em concentrações de até 0,5 grama por tonelada, bem como o depósito de Kupferschiefer na Alemanha, que ostenta ouro em teores de até 0,1 grama por tonelada. Além disso, a exploração de Olympic Dam na Austrália também revelou presença de ouro, embora em concentrações mais modestas, chegando a até 0,05 grama por tonelada. O artigo também analisa os métodos empregados para a extração do ouro presente nos depósitos de cobre, sendo a hidrometalurgia o método mais predominante. Nesse processo, ocorre a dissolução do cobre em meio ácido, seguida da separação do ouro do cobre dissolvido.

No que tange à viabilidade da coexistência do ouro junto ao minério de cobre extraído na mina do Sossego, a administração pública municipal conforme previamente delineado, desempenha apenas um papel de beneficiário dos recursos oriundos da exploração, estando alheio ao acesso aos relatórios detalhados de produção.

Nesse contexto, a administração municipal se abstém de emitir qualquer afirmação categoricamente positiva ou negativa a respeito da presença de ouro no mineral de cobre extraído da mina do Sossego. É crucial reconhecer que a obtenção de informações substanciais acerca da composição do minério e suas propriedades requer acesso a relatórios técnicos específicos, que, por sua natureza, são predominantemente disponibilizados às instâncias diretamente envolvidas no processo de exploração mineral.

FLAVIO LACERDA DE ARAUJO:839373584
04

Assinado de forma digital por
FLAVIO LACERDA DE
ARAUJO:83937358404
Dados: 2023.08.31 22:25:10
-03'00'

IF Nº 18/2023

TIPO: Estudo técnico de impacto financeiro

Requerente: Secretaria Municipal de Administração

Interessado: Sec. Mun.de Governo, Sec. Mun. de Planejamento.

Assunto: Renovação da legislação que trata da contratação por tempo determinado, do quadro de servidores do Poder Executivo Municipal de Canaã dos Carajás.

Objetivo: O estudo técnico foi realizado com intuito de subsidiar com as devidas análises, quanto a viabilidade do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal do Município de Canaã dos Carajás, através da Secretaria Municipal de Administração, no que tange o Plano de Cargas, Carreira e Remuneração (PCCR), relacionados Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição da República Federal e dá outras providências

.
.

➤ **Legislações pertinentes analisadas:**

- ✓ Lei Complementar nº 101/2000 LRF;
- ✓ Lei municipal (LDO 2023) nº 1003/2022
- ✓ Lei municipal (LOA 2023) nº 1026/2022
- ✓ Lei Municipal nº 624/2014 (PCCR)
- ✓ Lei Municipal nº 624/2014 (PCCR)
- ✓ Instrução Normativa Nº 02/2022/TCMPA, de 11 de maio de 2022.

novembro 2023

1.0 – APRESENTAÇÃO

O presente estudo tem o intuito de medir o impacto financeiro, a partir do projeto de Lei, de iniciativa da Secretaria Municipal de Administração, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição da República Federal.

2.0 – RECURSOS HUMANOS

A instrução Normativa N° 02/2022/TCMPA, de 11 de maio de 2022., orienta e disciplina as diretrizes e os procedimentos de fixação, revisão e reajuste da remuneração dos agentes políticos e dos servidores públicos, no âmbito dos poderes municipais jurisdicionados do tribunal de contas dos municípios do estado do Pará.

De acordo com o Art. 2º, define-se o PLANO DE CARREIRA, como um conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulamenta os quadros de carreiras, o processo de admissão, promoção e desenvolvimento profissional dos servidores; o QUADRO DE PESSOAL: como o conjunto de cargos de provimento efetivo, cargos comissionados e funções gratificadas; e os VENCIMENTOS: corresponde à remuneração mensal que o servidor público recebe pelo exercício efetivo do cargo, de acordo com a tabela salarial correspondente à sua carreira.

Através do artigo 3º é abordado que o regime jurídico aplicado aos servidores públicos municipais, é estabelecido por intermédio de lei específica, alcançando o quadro de servidores efetivos, comissionados, é o estatutário. Assim descrito:

§ 4º Aplicam-se aos servidores públicos temporários o nominado Regime Jurídico Especial ou Regime Jurídico Administrativo Especial, o qual deverá, impositivamente, estar fixado em lei que institua a contratação temporária no âmbito municipal, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, com a prescrição de todos os seus direitos e deveres, por ocasião do tempo em que estejam subordinados ao Poder Público contratante.

Conforme aborda Cruz (2001, p. 21), “As despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.” Desta forma entende-se que a despesa com pessoal, torna-se um dos pontos mais preocupantes entre os gestores em controlar as despesas no setor público, e principalmente, em relação à folha de pagamento.

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, estabelece que despesa total com pessoal consiste na soma 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 do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais,

gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições pelo ente às entidades de previdência.

Em regra, a contratação de servidores pela administração pública deve ser feita mediante concurso público – conforme art. 37 da Constituição Federal. 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: [...] *II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]*

Portanto a obrigatoriedade do concurso público visa resguardar a isonomia a moralidade e a probidade administrativa. Porém o mesmo regramento excepciona duas hipóteses de contratação que são: as nomeações em cargos em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; e a contratação de pessoal de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX). Celso Antônio Bandeira de Mello¹, observa que:

[...] trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos).

O Poder Executivo Municipal recorre de mecanismo prévio, sendo abonado por lei específica, pelo Poder Legislativo Municipal, ao qual, se utiliza do mesmo instrumento para atender suas demandas, ou seja, o regimento pertinente a autorização, para contratação de mão de obra, com o intuito de suprir as necessidades, do aparelhamento público, bem como atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

2.1 - Quadro de Servidores Temporário (base de cálculo)

Com base na última folha de pagamento executada em novembro de 2023, o município contava dentro de seu quadro de recursos humanos com um quantitativo de 2334 de servidores, com vinculação temporária – contratados (anexo I).

3.0 CONTROLE FISCAL, E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Com o Advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 101/2000, a legislação trouxe dispositivos para restringir a geração da despesa (arts. 15 e 16) e em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17), entendida

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21 Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 270

como a derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios. Criaram-se diversos mecanismos de monitoramento, no qual os gestores teriam e tem a obrigatoriedade durante suas gestões à manutenção da saúde financeira e equilíbrio fiscal dos Entes ao qual estão sob sua tutela, como um dos mandamentos balizarem dessa normativa. E uma das principais, é o balizamento da **DESPESA COM PESSOAL** e o **ENDIVIDAMENTO**, a partir de uma base de cálculo que é a **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA** como parâmetro limitador. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no § 4º do art. 2º apresenta a seguinte conceituação de Receita Corrente Líquida:

“IV – Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(...)

§3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

A Lei Complementar Nº 101/2000 (LRF) conceitua que a despesa total com pessoal abraçaria todo o gasto do ente público com a despesa de pessoal (servidores), com o intuito de se apurar e demonstrar os devidos controles conforme os parâmetros do artigo 20 do respectivo instrumento legal (LC 101/2000), no qual determina que no âmbito do Poder Executivo Municipal, tal limite não poderá exceder o percentual máximo de 54% da RCL. Portanto, a leitura do artigo 20 da LRF demonstra que para impor limite máximo à despesa total com pessoal, a lei estabeleceu o mecanismo de relação Despesa Líquida com Pessoal (DLP) / Receita Corrente Líquida (RCL). Vale lembrar que conforme o disposto no §1º do artigo 1º da LRF, o objetivo da LRF é “prevenir os riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, logo, a relação DLP / RCL está, ou ao menos deveria estar inserida neste objetivo.

4.0 – PLANEJAMENTO ORÇAMENTARIO 2024

O projeto de proposta de lei orçamentaria para o exercício de 2024, encontra-se em tramitação no Poder Legislativo. A peça orçamentaria prevê uma RECEITA CORRENTE LIQUIDA (RCL) de R\$ R\$ 2.049.728.443,15 (dois bilhões, quarenta e nove milhões, setecentos e vinte e oito mil, quatrocentos e quarenta e três reais e quinze centavos).

No montante da previsão de gasto com pessoal com o Poder Executivo para 2024, existe uma fixação de despesa na ordem de R\$ 363.881.876,73 (trezentos e sessenta e três milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e setenta e seis reais e setenta e três centavos). Ressaltando que nesse montante **já está incluso a projeção de gasto**

com recursos humanos dos servidores: EFETIVOS, CONTRATADOS, COMISSIONADOS E AGENTES PÚBLICOS, ou seja, todo o quadro de servidores do Poder Executivo Municipal.

5.0 – APURAÇÃO DOS CUSTOS e LIMITES LEGAIS

A data base da revisão geral dos servidores públicos ligados ao Poder Executivo Municipal, é no mês de janeiro de cada ano. A partir desse entendimento, as previsões das projeções com servidores municipais foram atualizadas os valores pelas projeções do IPCA acumulado projetados e publicadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN).

A base de quantitativo de servidores contratados foi levado em consideração os cargos ocupados na folha de pagamento do mês de novembro do corrente ano (2023). A partir das bases (quantitativos) apresentadas foram apurados os custos para o triênio 2024-2025-2026, considerando o índice de preço ao consumidor – IPCA projetado no último Relatório de Inflação publicado pelo Banco Central do Brasil – BACEN.

Tabela I – Projeção do IPCA para o Triênio 2024-2025-2026

ANO	Previsão do IPCA	Percentual utilizado na projeção dos custos	Data Base de Impacto
2024	3,90% 5,00%	3,90	Janeiro
2025	3,50% 4,50%	3,50	Janeiro
2026	3,30% 4,50%	3,50	janeiro

Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com o Boletim Focus - Relatório de Mercado. Data de publicação:

06/11/2023 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>

4.1 – Apurações Dos Custos da LRF – Receita Corrente Líquida X Despesa de Pessoal

Pra efeito de apuração dos limites legais parametrizados pela Lei Complementar nº 101/200 (LRF), foi utilizado o indicador oficial na legislação federal - receita corrente líquida (RCL) cheia. Porém, como a base é ineficaz devido à superestimação que a CFEM provoca esta, será dado às devidas considerações com o cruzamento da despesa pela RECEITA LÍQUIDA DISPONÍVEL (RLD).

Tabela I – Apuração do indicador da Despesa **TOTAL** Pessoal X a RCL no Triênio 2024-2025-2026

Obs.: 2024 base projeto da LOA/2024. Os anos de 2025 e 2026 projeções da LDO

Conforme apresentado na tabela anterior, a partir do orçamento para despesa de pessoal já mensurado no projeto de lei orçamentaria para o exercício fiscal de 2024 (em tramitação na Câmara Municipal), o valor atualizado pelo IPCA acumulado para as revisões gerais em jan.2024, e concomitantemente atualizado pela última projeção do IPCA publicado pelo BACEN.

Os índices apurados na relação DP X RCL, apresenta-se para o triênio uma média anual de 18,87% (9,62% representa o custo dos efetivos, e 9,24% com os contratados). Portanto bem abaixo dos limites legais, ou seja, dentro do controle e equilíbrio fiscal.

4.2 – Apurações dos Custos a Receita Líquida Disponível (RLD) X Despesa de Pessoal

Utilizando uma metodologia própria e um gerenciamento de risco, o planejamento orçamentário do Município de Canaã dos Carajás nos últimos anos tem controlado a expansão estrutural que demanda custeio de mão de obra.

A apuração de gasto com pessoal é agora medida a partir de uma nova base, a base líquida, que considera a receita líquida disponível (RLD), desconsiderando todas as receitas vinculadas e medindo apenas com a disponibilidade financeira disponível.

Esta metodologia é necessária devido à expansão que a fonte de receita da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) provoca na base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) instituída na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no Município de Canaã dos Carajás, onde a CFEM vem representando em média 65% de todas as receitas.

Os índices apurados na relação DP X RLD, apresenta-se para o triênio uma média anual de 65,44% (33,62% representa o custo dos efetivos, e 31,82% com os contratados). A tabela a seguir demonstra essa nova apuração.

Tabela II – Apuração do indicador da Despesa de Pessoal X a RLD no Triênio 2024-2025-2026

Obs.: 2024 base projeto da LOA/2024. Os anos de 2025 e 2026 projeções da LDO

A despesa projetada apresenta uma média anual de 65%, ficando dentro de um parâmetro aceitável de comprometimento da receita disponível para dispêndio com recursos humanos.

5.0 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto do estudo em questão, foi a medição do impacto a partir da renovação da autorização do vínculo dos servidores admitidos por contratos temporários.

Como dito anteriormente a despesa com a folha dos servidores contratados, já faz parte das projeções e fixações no planejamento da despesa com esse tipo de dispêndio, ou seja, não há nesse momento incremento de despesa, pois a mesma já existe.

A partir dos custos já fixados no Projeto de Lei Orçamentaria 2024, foi usado duas formas de medir a despesa projetada pelo índice instituído na Lei de Responsabilidade Fiscal – (despesa de pessoal, versus a receita corrente líquida -RCL). E a mais eficaz, quanto se tratando de município peculiar como Canaã dos Carajás, que tem no seu lastro de fontes de receitas que compõem o orçamento municipal, a CFEM representando mais de 65% de toda a arrecadação do município, a base levando em consideração o total de cargos autorizados na lei nº 625/2014.

Os valores foram atualizados considerando as futuras revisões gerais, que ocorreram no mês de janeiro de cada ano, com as projeções futuras de IPCA. Com relação as primeiras medições dos indicadores da lei de responsabilidade fiscal – LRF (DP X RCL). ficam bem abaixo dos limites (tetos), apresentando apenas uma média de 18%.

No levantamento do indicador pela receita líquida disponível – RLD (DP X RCL), a despesa de pessoal, representa uma média de 65%, ainda dentro de uma margem aceitável de comprometimento dos recursos disponíveis.

A manutenção do equilíbrio fiscal está preconizada nas legislações vigentes de controle, e o respeito a essas bases, não configura apenas como mandamento a luz da lei, mais sim, um catalisador do controle das contas públicas e conseqüentemente, o não comprometimento do objetivo maior que é a qualidade dos serviços ao público alvo, o munícipe.

FLAVIO LACERDA DE
ARAUJO:83937358404

Assinado de forma digital por FLAVIO
LACERDA DE ARAUJO:83937358404
Dados: 2023.11.23 10:47:31 -03'00'

ANEXO I – Memoria de Cálculo. Quantitativo de Profissionais Contratados e Apuração do Custo Inserido na FOPAG.

c

Processo: N° 134239.2021.2.000-SPE

Natureza: Relatório Técnico Inicial de análise da Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás-PA

Órgão: Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)

Exercício: 2021

Assunto: Contas Anuais de Gestão
Ordenador: DIONIZIO JOSÉ COUTINHO DOS SANTOS

ASSUNTO: PROCESSO N° 134239.2021.2.000-SPE- CONTAS ANUAIS DE GESTÃO EXERCÍCIO 2021. ORDENADOR DIONIZIO JOSÉ COUTINHO DOS SANTOS – SECRETARIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo visa fornecer informações aos gestores/responsáveis deste município para que possam apresentar os esclarecimentos necessários ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, conforme indicado no Relatório Técnico Inicial de análise da Prestação de Contas Anuais do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).

O relatório aponta que as despesas realizadas no FMMA no ano de 2021, relacionadas ao pagamento de servidores municipais, especialmente os temporários, são consideradas desproporcionais em comparação às despesas com servidores efetivos e comissionados.

“Indícios de desproporcionalidade existente entre as despesas com servidores temporários e as despesas com servidores efetivos e comissionados realizadas na Unidade Gestora FMMA de Canaã dos Carajás (191%), evidenciando um desequilíbrio nas contratações por tempo determinado, cuja finalidade é atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, infringindo o disposto nos arts. 37, II e IX da Constituição Federal de 1988.” (TCM-PA.2023)

Importante destacar que o tema já havia sido abordado em dois momentos, e devidamente esclarecido, através do processo: Nº 201604060-00 (juntados os processos nº 201605370-00, nº 201605371-00, nº 201605372-00, nº 201606490-00, nº 201608115-00, nº 201608119-00), da relatora Conselheira Substituta Adriana Oliveira. E posteriormente no processo nº 134001.2021.2.000, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, relativo as contas anuais de gestão exercício 2021.

Assim, visando uma compreensão apropriada, é pertinente salientar que a indagação específica acerca dos gastos no Fundo Municipal de Meio Ambiente, devido à temporalidade semelhante aos exercícios anteriores elucidados, reflete os mesmos aspectos da dinâmica desta base econômica à qual o município de Canaã dos Carajás está inserido - a industrial mineral.

Outro ponto significativo a ser ressaltado em relação ao exercício fiscal de 2021 é que, no ano anterior - 2020 - ocorreu a promulgação da Lei Complementar nº 173/2020. Essa lei instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), promovendo alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O propósito dessa legislação foi proporcionar apoio financeiro, concedido pela União, aos estados e municípios, visando atenuar as dificuldades financeiras decorrentes do aumento de despesas nas ações de combate ao enfrentamento da COVID-19.

Na mesma perspectiva, o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM-PA, emitiu a Nota Técnica nº 08, alinhando-se com as diretrizes e orientações. Essa nota teve como propósito guiar os gestores municipais a consolidar entendimentos, tanto no âmbito do Tribunal quanto nos municípios, em relação à aplicação dos recursos do Auxílio Financeiro aos Municípios (AFM) e outras medidas estabelecidas pela Medida Provisória nº 938/2020, pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, e ainda, pelas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME e nº 21231/2020/ME/STN, assim como a Portaria nº 14.816/2020/ME/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Em suma, a ajuda financeira ficou condicionada por força de Lei, **a algumas vedações estabelecidas** conforme o art. 7º da LC 173/2020, que alterou os artigos 21 e 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), assim exposto:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

- I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
 - a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;
 - b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
- III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
- IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e **reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público**, quando:
 - a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
 - b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. TCM-PA. 2020 (**grifo nosso**)

Assim, no período de 2020 a 2021, o município encontrava-se sob os efeitos e reflexos da situação pandêmica, afetando diretamente o conjunto de dispositivos de atendimento de políticas públicas e impactando a estrutura de pessoal. Como ressaltado, isso ocorreu dentro das restrições impostas pela legislação, proibindo qualquer iniciativa de reestruturação e/ou modelagem da estrutura de pessoal.

Portanto, antes de apresentar as justificativas relativas à "desproporcionalidade" (termo utilizado no relatório da controladoria do TCM-PA) nos gastos realizados com os servidores temporários em comparação com os efetivos e comissionados, é fundamental compreender os efeitos e impactos na execução orçamentária decorrentes das peculiaridades a que o Município de Canaã dos Carajás está atualmente submetido - **a atividade econômica de base mineral**.

Além disso, é importante analisar os questionamentos levantados, considerando a dinâmica do município minerador, que sofre um grande impacto de fluxo migratório. Esse impacto exige investimentos estruturais para atender à população adicional. A expansão do aparato público, por sua vez, leva ao crescimento da estrutura de pessoal. Esse é um ponto crítico observado pela gestão municipal, pois a base de receitas orçamentárias tem uma formação peculiar e crítica, com a participação da CFEM representando uma parcela significativa.

Esse cenário dicotômico apresenta, de um lado, uma grande capacidade financeira, mas, de outro lado, receitas com restrições de uso para gastos com pessoal, além de serem temporárias, pois existem enquanto as reservas exploradas tiverem estoque.

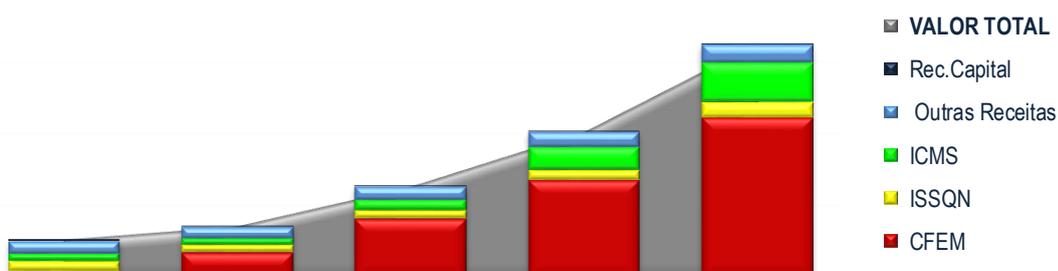
2. O LASTRO DE RECEITAS ORÇAMENTARIAS NO MUNICÍPIO MINERADOR, E O FINANCIAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Desde a conquista da autonomia administrativa em 1997 até a implementação do primeiro projeto mineral, o Projeto Sossego, transcorreram apenas sete anos, culminando em 2004. Mais recentemente, em 2017, foi inaugurado o Projeto S11D. Este último, devido à magnitude dos investimentos e ao produto explorado, o ferro, gera um impacto significativamente maior, tanto do ponto de vista arrecadatário quanto em relação à migração de novos habitantes.

Ambos os empreendimentos têm provocado e continuam a gerar efeitos positivos no cenário econômico. Isso é evidenciado pelas substanciais entradas de recursos financeiros provenientes da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), pelas "bolhas" momentâneas na arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e pelo aumento da participação na cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esses reflexos estão diretamente relacionados ao equilíbrio da balança comercial das exportações minerais, mesmo considerando a isenção de recolhimento do ICMS nas exportações.

Tabela 1 – Arrecadação Realizada com Destaque das Principais Receitas no Período de 2017 a 2021

Gráfico 1 – Histórico da Receita total - Destaque das Principais Receitas no Período de 2017 a 2021



Conforme demonstrado na tabela e no gráfico acima, a execução do Projeto S11D revela de maneira evidente o crescimento da arrecadação do município, apresentando um aumento superior a 600% ao longo do período. Entretanto, ao analisar a composição da base de receita orçamentária, nota-se que a formação da arrecadação municipal é fortemente influenciada pela Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), chegando a representar 69% de todo o montante arrecadado pelo município no último ano de 2021.

Como já mencionado anteriormente, dentro dessa dinâmica peculiar na economia, surgem, por outro lado, efeitos negativos, manifestados pela constante e crescente demanda decorrente do aumento exponencial do fluxo migratório. Esse movimento gera uma atração em nível nacional devido à oferta de empregos, ocasionando, conseqüentemente, aumentos nas demandas pelos serviços públicos.

Isso exige da administração pública municipal uma resposta ágil em termos de investimentos e ampliações de suas políticas públicas, trazendo consigo o grande risco quando os recursos, principalmente oriundos da CFEM, passam a demandar custeio de mão de obra em setores como unidades escolares, postos de saúde e políticas públicas de assistência social, entre outros.

A progressão dos investimentos impulsionados pela CFEM não encontra o mesmo dinamismo nos fatores que alimentam outras fontes de receitas, como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (essas três fontes de receitas que podemos chamar de "tripé de sustentação" representam mais de 85% de toda a arrecadação do município minerador). Somente essas duas últimas devem suportar todo o aumento e os reflexos da política de pessoal, caracterizada como despesa de caráter continuado.

É notório que a mineração é uma atividade robusta, proporcionando aos municípios que abrigam grandes projetos uma considerável capacidade de investimento e autonomia para moldar um futuro próspero para seus habitantes e futuras gerações. Ao mesmo tempo, impõe grandes desafios às administrações municipais, que devem ser pautados pela austeridade na gestão dos recursos financeiros, na expansão estrutural do aparelhamento e políticas públicas, e, mais crucial ainda, na gestão de seus recursos humanos.

3. O GASTO COM PESSOAL E O EQUILÍBRIO FISCAL

Em regra, a contratação de servidores pela administração pública deve ser feita mediante concurso público – conforme art. 37 da Constituição Federal de 1988.

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:

I (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL. 1988).

Conforme a legislação, a obrigatoriedade do concurso público visa assegurar a isonomia, a moralidade e a probidade administrativa. Contudo, o mesmo conjunto de normas prevê duas **exceções à regra**: as nomeações em cargos em comissão, declarados por lei como de livre nomeação e exoneração; e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público (art. 37, IX). Celso Antônio Bandeira de Mello observa que:

Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama

satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos).

Canaã dos Carajás, na condição de “município minerador”, é comum no seu cotidiano situações excepcionais que exigem contratações temporárias. Isso ocorre porque os complexos industriais geram fluxos migratórios sazonais. A manutenção de um estoque de servidores temporários permite que as administrações municipais ajustem sua estrutura de pessoal de acordo com a necessidade dos fluxos operacionais. Isso possibilita que alguns serviços públicos, que foram implementados de forma ocasional, para atender as “bolhas migratórias” ocasionadas pela indústria mineral, sejam descontinuados, no processo de encerramento dos processos operacionais nas minas. Com isso evita-se a ociosidade de servidores e o acúmulo de despesas com pessoal.

Canaã dos Carajás, um município minerador, enfrenta frequentemente situações excepcionais em seu cotidiano, que exigem contratações temporárias. Isso ocorre devido aos fluxos migratórios sazonais gerados pelos complexos industriais da mineração. A manutenção de um estoque de servidores temporários permite que a administração municipal ajuste sua estrutura de pessoal de acordo com a necessidade desses fluxos operacionais. Essa prática permite que serviços públicos sejam descontinuados durante o encerramento dos processos operacionais temporários nas minas, evitando a ociosidade de servidores e a acumulação de despesas com pessoal.

Além disso, considerando o contexto dos questionamentos iniciais, o ano em questão foi marcado por contratações excepcionais para dar suporte aos impactos da pandemia de COVID-19.

3.1 Limites de Gastos com Pessoal e a Receita Corrente Líquida (RCL)

A Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), aborda, nos Artigos 19 e 20, os limites de despesa com pessoal, estabelecendo que o gasto com pessoal não pode ultrapassar o percentual de 60% da receita corrente líquida municipal (54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo).

Ao analisar a execução orçamentária do município de Canaã dos Carajás no período de 2017 (início do Projeto S11D) até o último exercício financeiro executado em 2021, verifica-se que, apesar do aumento na folha de pagamento, o indicador (RCL X DP) mantém uma relação muito aquém dos parâmetros máximos estabelecidos pela LRF.

Tabela 2 – Histórico da Apuração do Gasto de Pessoal e a RCL - 2017 a 2021

ANO	em Reais/mi		
	Receita Corrente Líquida - RCL	*Despesa Pessoal Consolidado (Anual)	% DP X RCL
2017	R\$ 251.479.045,84	R\$ 107.636.461,28	43%
2018	R\$ 350.020.635,18	R\$ 119.791.128,97	34%
2019	R\$ 631.572.568,02	R\$ 153.625.671,19	24%
2020	R\$ 1.014.278.543,54	R\$ 197.409.164,87	19%
2021	R\$ 1.625.219.303,75	R\$ 213.774.963,95	13%

* despesa da fopag consolidado Poder Executivo e Legislativo

Embora o cenário pareça confortável, com o gasto de pessoal representando apenas 13% da receita corrente líquida em 2021, essa condição não reflete a realidade quando analisada pela perspectiva da execução da tesouraria. Isso significa que, apesar de haver recursos suficientes para o pagamento da folha de pagamento dos servidores, nem todos esses recursos estão disponíveis para serem utilizados.

A receita corrente líquida é um indicador "virtual" que considera todas as receitas previstas no orçamento, subtraindo apenas as receitas de capital. Isso significa que existem receitas que, embora estejam incluídas na receita corrente líquida, não podem ser utilizadas para o pagamento da folha de pagamento.

Alguns exemplos dessas receitas são: programas do FNDE, como o PNAE e o PNATE; Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM); recursos do SUS com aplicabilidade específica; transferências provenientes de empresas privadas com objeto específico; rendimentos de aplicações financeiras provenientes de recursos vinculados dos fundos municipais.

Consciente dessa condição, o Município de Canaã dos Carajás instituiu **mecanismos de controle fundamentados numa gestão de risco**. O principal objetivo é evitar o comprometimento dos recursos finitos diante da condição potencialmente desafiadora da dependência mineral. Um desses mecanismos foi a criação da Receita Líquida Disponível (RLD), que é uma nova base que possibilita uma medição mais eficiente da expansão das despesas de pessoal.

3.2 Limites de Gastos com Pessoal e a Metodologia da Receita Líquida Disponível (RLD)

Municípios mineradores têm nos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) um grande equívoco que contribui para um ciclo vicioso de comprometimento com as receitas da mineração, que são finitas. Isso ocorre porque a base utilizada para parametrizar a despesa de pessoal (DP) versus a receita corrente líquida (RCL) não oferece nenhuma limitação ou controle.

A composição da RCL do Município de Canaã dos Carajás é fortemente influenciada pela Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Dependendo da temporalidade de um determinado projeto/investimento privado, a CFEM pode elevar a RCL, ocasionando uma amplitude exacerbada. Além disso, a RCL é suscetível aos movimentos exógenos do mercado internacional, que são determinados pelos preços das commodities e pela política cambial do país.

A fonte de recurso proveniente da exploração mineral (CFEM), tem peso considerado nessa composição, porém é vedado pela legislação a sua utilização ao pagamento de despesa de pessoal de forma geral, com uma pequena exceção a partir da alteração e em especial a modificação constante da Lei 12.858/13, verbis;

Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências

"Art. 8º

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Apesar da “brecha” a partir dessa alteração o Município de Canaã dos Carajás, até a presente data não faz uso dessa receita “finita” e “volátil” para qualquer política de incremento/aumento, nas políticas de recursos humanos do Poder Executivo Municipal. Porque entende-se que essa fonte de recurso apesar das aparências de oferecimento de uma solução, rápida e fácil, no custeio de despesas de manutenção de recursos humanos, nada mais é do que um magnetismo cruel, como um “canto da sereia”, que soa belo, mais tem consequências terríveis quando se deixa ser seduzido por tal.

Durante a operacionalidade/execução orçamentaria observou-se a necessidade de um novo parâmetro diferente da base legal (RCL). Com isso como mecanismo de gestão de risco, e tendo a ciência da necessidade de se ter outra base mais realista, os técnicos da Secretaria de Planejamento, apresentaram um novo parâmetro para controle da despesa de pessoal com foco no equilíbrio fiscal. Com isso foi instituído que qualquer política de despesa de pessoal o balizamento seria pela: **Receita Líquida Disponível – RLD¹**, ou seja, a partir da receita corrente líquida (RCL), seria desconsiderando todas as fontes de receitas que tem vedação de uso para pagamento de salários e benefícios e concomitantemente a subtração dos percentuais obrigatórios de repasses como: duodécimo, Pasep etc.

O artigo 18 da LRF estabelece que despesa total com pessoal consiste na soma 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 do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições pelo ente às entidades de previdência..

3.3 Receita Corrente Líquida (RCL) X Receita Líquida Disponível (RLD)

A Lei Complementar N° 101/2000 (LRF) conceitua que a despesa total com pessoal abraçaria todo o gasto do ente público com a despesa de pessoal (servidores), com o intuito de se apurar e demonstrar os devidos controles conforme os parâmetros do artigo 20 do respectivo instrumento legal (LC 101/2000), no qual determina que no âmbito do Poder Executivo Municipal, tal limite não poderá exceder o percentual máximo de 54% da RCL. Portanto, a leitura do artigo 20 da LRF demonstra que para impor limite máximo à despesa total com pessoal, a lei estabeleceu o mecanismo de relação Despesa Líquida com Pessoal (DLP) / Receita Corrente Líquida (RCL). Vale lembrar que conforme o disposto no §1º do artigo 1º da LRF, o objetivo da LRF é “*prevenir os riscos e corrigir desvios capazes de afetar*

¹ RLD – Receita Líquida Disponível. Trata-se de uma base criada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento de Canaã dos Carajás, como parâmetro alternativo, para cálculo de qualquer política de aumento de despesa de caráter continuado, seja para contratações e/ou aumento nas revisões gerais anuais. Da receita corrente líquida (RCL) é subtraído as fontes de recursos ao qual tem vedações legais do seu uso ao pagamento de salários e benefícios.

o equilíbrio das contas públicas”, logo, a relação DLP / RCL está, ou ao menos deveria estar inserida neste objetivo.

Ao mesmo tempo quanto se trata de incremento de despesa de pessoal, é levando em consideração apenas o que se configura como salários e encargos, ou seja, os valores que são identificados no grupo natureza de despesa (GND): 1 – pessoal e encargos sociais. Porém existem outros custos inerentes a expansão do aumento dos gastos com mão de obra, que são despesas acessórias como auxílios e outras gratificações, que não computam na soma da despesa do GND 1, mas estão contabilizadas no grupo 3 – outras despesas correntes.

A necessidade de criação de uma nova metodologia de parâmetro, para medir o comprometimento com os gastos de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo Municipal, se tornou evidente, a partir das expansões e investimentos de capital, realizados em infra estruturas do aparelhamento público do Município de Canaã dos Carajás - advindos da necessidade de amparar um aumento nas demandas proveniente do crescimento populacional - proporcionalmente veio o aumento do gasto de pessoal e a necessidade de disponibilidade financeira de fontes de recursos que legalmente, podem ser utilizadas para esse fim.

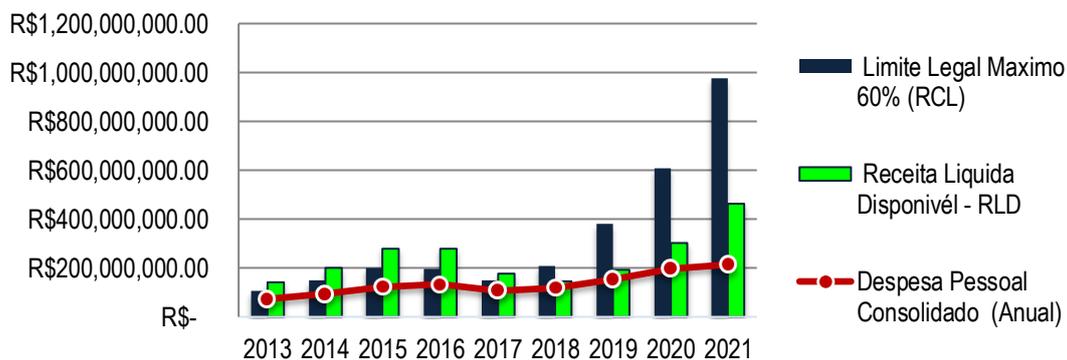
A leitura e certeza é que a base instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não é eficaz (pelo contrário) como indicador de manutenção do equilíbrio fiscal, na situação peculiar de Canaã dos Carajás. E para demonstrar a desproporcionalidade do balizamento dos gastos de pessoal a partir do regramento da LC Nº 101, de 04/05/2000 (LRF), nos arts. 19 e 20, em comparação ao cálculo do comprometimento pela Receita Líquida Disponível – RLD (máximo aceitável de 65% da disponibilidade dos recursos).

Na linha temporal extraída na tabela abaixo, observa-se que apesar do indicador da RCL apontar um cenário “favorável” e legal para uma possível ampliação das despesas de pessoal, na mão contrária, o indicador da RLD demonstra outro cenário.

No biênio de 2018-2019 o indicador da RLD acusou um comprometimento de mais de 80% de toda receita disponível, apenas com a despesa principal (salários e encargos sociais). E a RCL não chegava nem a 35% (induzindo uma margem fictícia de ampliação). tabela abaixo, demonstra o comparativo entre as duas bases de cálculo.

Tabela 3 – Historico da Apuração do Gasto de Pessoal com a RCL X A RLD de 2013 a 2021

Gráfico 2 – Historico da Apuração do Gasto de Pessoal com a RCL X A RLD de 2013 a 2021



Evidente que a LRF foi um marco na administração pública, e ainda continua sendo através dos mecanismos de controle e orientação, a exemplo como o plano de contas aplicado ao setor público (PCASP).

Ao mesmo tempo, tem-se a certeza que não contempla todo o mosaico de economias e peculiaridades, que certas atividades trazem consigo, a exemplo de um município que tem sua matriz econômica a indústria petrolífera, e no caso de Canaã dos Carajás a indústria de mineração em larga escala.

O professor de direito Mário Moacyr Porto, já dizia que a lei não esgota o direito, assim como a partitura não esgota a música. A boa ou má execução da música dependerá da virtuosidade do intérprete.

4.0 RECURSOS HUMANOS

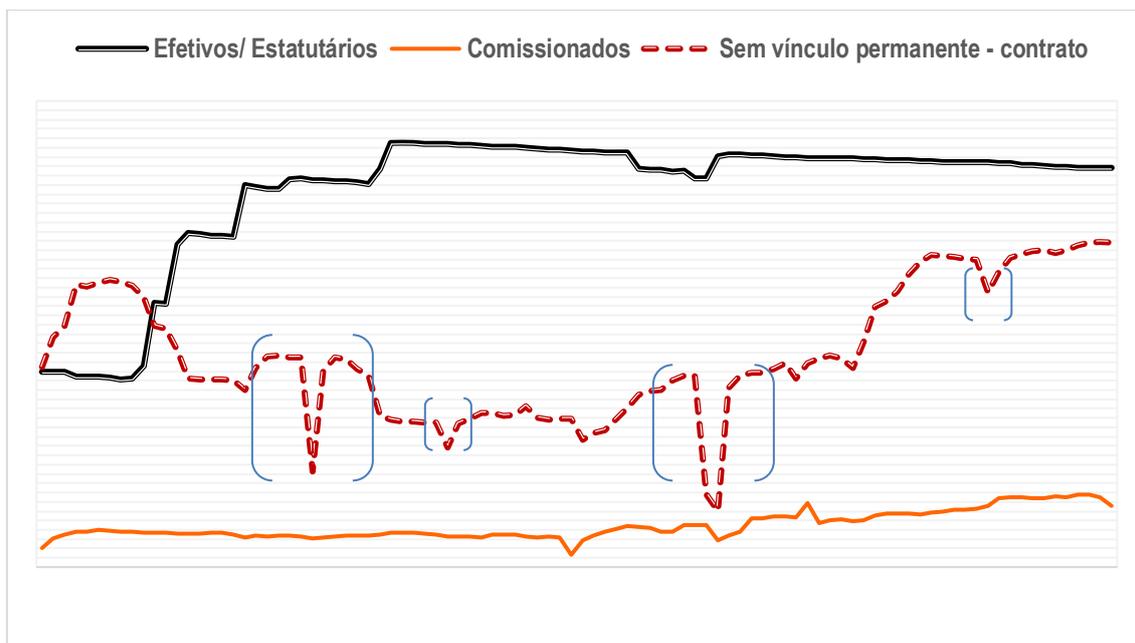
Conforme aborda Cruz (2001, p. 21), “As despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.” Desta forma entende-se que a despesa com pessoal se torna um dos pontos mais preocupantes entre os gestores, em controlar as despesas no setor público e principalmente, em relação à folha de pagamento.

Seguindo o fluxo das dinâmicas sazonais ocorridas com o advento dos projetos da industrial mineral implantado no município de Canaã dos Carajás, segue a necessidade de capital humano para cobrir o atendimento nos aparelhos públicos nas diversas áreas que compõe a rede municipal. Abaixo o quadro geral de apuração anual considerado o mês de dezembro de cada ano como referência:

Tabela 4 – Historico do Quantitativo de Servidores de 2005 a 2021

O gráfico abaixo demonstra esse comportamento (movimento mensal), no qual observa-se as oscilações do quantitativo de servidores temporários. Existe variações de crescimento, bem como de reduções (em alguns períodos essa redução foi bastante acentuada). No caso das reduções são resultantes exatamente da descontinuidade de serviços temporários. Importante lembrar que 2020 a 2021, o crescimento tem forte influência da movimentação do processo pandêmico na população.

Gráfico 3 – Evolução do quantitativo de servidores do Poder Executivo de jan./2014 a dez/2021



A linha dos servidores efetivos a partir de outubro de 2014 ultrapassa a proporcionalidade dos vinculados temporários, seguindo até meados de outubro de 2016, onde se mantém estável até o presente momento. E no caso dos servidores temporários e comissionados, a ocupação predomina constantes movimentos oscilantes (chegando na menor ocupação no início de 2019), demonstrando o gerenciamento da ocupação desses trabalhadores, conforme eventuais necessidades no atendimento das necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Apesar do visível aumento do aparelhamento público do município com novas escolas, postos de saúde, novas políticas de atendimentos, etc., a partir do segundo semestre de 2019, um dos principais impulsionadores no crescimento de servidores no município de Canaa dos Carajás (na verdade em diversos municípios), veio através da área da saúde (mais também diversas outras dimensões do atendimento público foram exigidas se pronunciar no pronto atendimento, requerendo mão de obra), através do reconhecimento dado pelo decreto de estado de calamidade pública no Brasil em razão da pandemia de Covid-19.

4.0 O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

A estrutura operacional do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) está inserido na estrutura administrativa do Poder Executivo municipal. Portanto, o histórico consolidado apresentado anteriormente, inclui o contingente do FMMA.

No entanto, para esclarecer de forma mais pontual os questionamentos iniciais, abordaremos a dinâmica dessa estrutura segregada, realizada no ano de 2021.

O gasto com pessoal realizado no FMMA em 2021 composto de **salários e encargos sociais** foi de **R\$ 2.958.675,77 (dois milhões, novecentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e setenta e cinco reais e setenta e sete centavos)**. Sendo R\$ 2.336.368,76 em salários e benefícios, e R\$ 622.307,01 de encargos sociais. A tabela abaixo demonstra a devida apuração:

Tabela 5 – Historico do Quantitativo de Servidores de 2005 a 2021

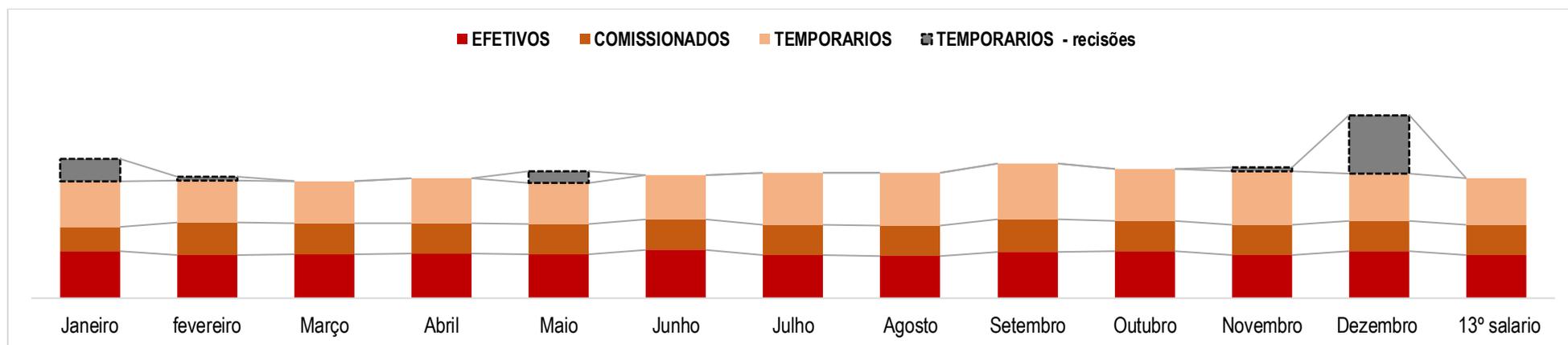
A objeção apresentada pela corte de contas, ao afirmar que as despesas com servidores temporários são 191% superiores às despesas com servidores efetivos e comissionados, é imprecisa.

O equívoco na interpretação dos gastos ocorreu devido à inclusão dos valores relacionados aos comissionados na conta 3.1.90.04.00 - contratação por tempo determinado, ao invés da conta correta, que seria a 3.1.90.11.00 - vencimentos e vantagens fixas pessoal civil.

Assim, do montante total destinado a salários e benefícios, 37% refere-se aos temporários, enquanto os comissionados representam 23%, e os efetivos, 34%. Os 6% atribuídos aos temporários correspondem a custos de rescisões trabalhistas, ou seja, encerramento de contratos de trabalho.

A tabela a seguir demonstra o detalhamento da apuração da despesa realizada em 2021, com pessoal no Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).

Tabela 5 - Apuração da Despesa de Pessoal Realizada no FMMA no ano de 2021, por Tipo de Vinculo (efetivos, comissionados e temporarios).



Fonte: Elaborado a partir dos demonstrativos da folha de pagamento emitido pelo Deptº de Recursos Humanos (SEMAD)

5.0 CONCLUSÃO

Após os devidos esclarecimentos, exemplificando as condições nas quais o município de Canaã dos Carajás está inserido e demonstrando que a gestão municipal monitora e controla a expansão das despesas com pessoal, impulsionada pelo crescimento da demanda populacional, apresentamos as seguintes conclusões e justificativas finais:

1. O estoque de servidores temporários em Canaã dos Carajás é gerenciado com base na regra de atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público. Isso inclui todos os fundos sob a responsabilidade da prefeitura – Inclusive O FUNDO DE MEIO AMBIENTE.
2. O controle, seja na concessão de reajustes, criação de vantagens econômicas, criação de novos cargos, mudanças no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), ampliação do quantitativo, entre outras medidas envolvendo gastos com pessoal de natureza contínua, é pautado por um rigor extremo, ultrapassando as exigências legais (conforme demonstrado nas seções anteriores, considerando o parâmetro da **receita líquida disponível- RLD**);
4. A implantação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, previsto pela Lei Complementar 173/2020, vedando o aumento de despesas, resultou na suspensão de todos os concursos públicos até 31 de dezembro de 2021;
5. Com a revogação da Lei Complementar nº 173/2020, o município de Canaã dos Carajás iniciou, em 2022, estudos para a atualização e reformulação de seus PCCRs (atualmente existem dois, um para a administração geral e outro para a educação), servindo como base para a realização de concursos públicos, considerando as vagas necessárias para os serviços públicos atualmente oferecidos, dentro da capacidade econômica e das receitas disponíveis pelo tesouro municipal;
6. **Considerando a questão específica do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), a proporção real entre as despesas com servidores temporários (incluindo rescisões) atinge 43%, enquanto os restantes 57% referem-se a despesas com servidores efetivos e comissionados. Portanto, as despesas com servidores temporários, conforme demonstrado na Tabela 5 e nos demonstrativos com os resumos anexos da folha de pagamento, comprovam que a desproporcionalidade dos temporários em relação aos servidores efetivos e comissionados é inexistente.**

Essas são as conclusões apresentadas no relatório.

FLAVIO LACERDA Assinado de forma digital
DE por FLAVIO LACERDA DE
ARAUJO:8393735 ARAUJO:83937358404
8404 Dados: 2023.11.28
23:28:48 -03'00'

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 270.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS. **Diagnostico e Parecer Técnico nº20/2019** em resposta ao PROCESSO Nº 201604060-00 (juntados os processos nº 201605370-00, nº 201605371-00, nº 201605372-00, nº 201606490-00, nº 201608115-00, nº 201608119-00).

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS. **Estudo e Parecer Técnico em resposta** ao processo Nº 134001.2021.2.000 - contas anuais de gestão exercício 2021. ordenadora JOSEMIRA RAIMUNDA DINIZ GADELHA – prefeita. relatório inicial do TCM-PA Nº 474/2022