

MANUAL DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

2025

Secretaria de Estado de
Planejamento,
Orçamento e Gestão



Governo do Estado de
RONDÔNIA

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DE RONDÔNIA

Governo Do Estado De Rondônia
Cel. Marcos José Rocha dos Santos – Governador
Sérgio Gonçalves da Silva – Vice-Governador

Secretária De Estado De Planejamento, Orçamento e
Gestão

Beatriz Basilio Mendes - Secretária
Jakeline Oliveira Costa Mackerte - Sec. Adjunta

Diretor Executivo - DIREX
Estefane Ferreira Estevam Marinho

Diretoria De Planejamento Governamental - DPG
Liliane da Silva Sousa

Gerência De Execução Orçamentária Governamental
- GEOG
Ana Cláudia Sales Pinheiro

Gerência De Monitoramento E Avaliação
Governamental - GMAG
Rayson Bernardo da Silva

Gerência De Planejamento Governamental - GPG
Everson Luciano Germiniano da Silva

Equipe Técnica Da Gerência De Planejamento
Governamental - GPG

Daiane Castro Rosano
Eliane Rocha Monteiro
Jacson Miler Vidal de Souza
Maria Francisca Carneiro de Alcântara
Ryan Barros de Moraes
Uelerson Oliveira da Silva
Vanderlei Afonso de Carvalho Jr.

Informações: (<http://www.sepog.ro.gov.br/>)
Secretaria de Estado do Planejamento,
Orçamento e Gestão de Rondônia
Av. Farquar, 2986 – Pedrinhas,
Edifício Rio Cautário – 5º andar, 76801-470, Porto
Velho – RO.
Tel.: (69) 3216-5073

Portaria Conjunta nº 24, de 20 de março de 2024 Comissão para Revisão do Manual de DOCC

Everson Luciano Germiniano da Silva - SEPOG
Jacson Miler Vidal de Souza - SEPOG
José Carlos da Silveira - SEFIN
Roseli Pansini - SEFIN
Thiago Alencar Alves Pereira - PGE
Bruna Cabral Barros - Casa Civil
Clênio Marcelo Marques Gusmão - SEGEP
Delner do Carmo Azevedo - IPERON
Verônica Marislayne Ribeiro dos Santos - COGES
Daniele Raiane Ribeiro da Silva - COGES



Governo do Estado de
RONDÔNIA

Sumário

1. DESPESA PÚBLICA	9
1.1. Geração da despesa	10
1.2. Cautelas fiscais para gerar despesa pública	10
2. EXECUÇÃO DA DESPESA CRIADA, EXPANDIDA OU AUMENTADA	13
2.1. Ação Governamental	13
2.2. Criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental	14
2.2.1. Despesa não prevista na LOA	16
2.2.2. Impacto orçamentário-financeiro	17
2.2.3. Adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA)	18
2.2.4. Compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	19
2.2.5. Despesas irrelevantes	19
3. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO (DOCC)	22
3.1. Origem do recurso	25
3.2. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	25
4. DESPESA COM PESSOAL	29
4.1. Conceito	29
4.2. Limites de gasto	31
4.3. Despesas nulas	33
4.4. Controle dos gastos de pessoal	34
4.4.1. Limite alerta	34
4.4.2. Limite prudencial	34
4.5. Diretrizes para o estabelecimento de fluxo processual em processos de aumento de despesa com pessoal	35
4.5.1. Unidades	35
4.5.2. Do Fluxo dos processos:	35
4.5.3. SEGEP	37
4.5.4. SEPOG	38
4.5.5. COGES	40
4.5.6. SEFIN	41



4.5.7.	IPERON	44
4.5.8.	PGE - SEPOG	45
4.5.9.	CASA CIVIL	45
4.5.10.	Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP)	46
4.6.	Despesa com pessoal - Contratação temporária	46
4.6.1.	Impacto orçamentário e financeiro na contratação temporária	48
4.7.	Despesa com Seguridade Social	50
5.	COMPATIBILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	52
6.	REFERENCIAL	55
	ANEXO I - Fluxo de criação da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado	58
	ANEXO II - Modelo de Declaração de Adequação Financeira	59
	ANEXO III - Checklist de documentos que a unidade precisa ter para a criar uma Despesa Obrigatória de Caráter Continuado - DOCC.	60
	ANEXO IV - Formulário de Criação de Verba	61
	ANEXO V - Quadro Comparativo das Alterações da Legislação Modelo	62
	ANEXO VI - Planilha de Impacto Orçamentário/Financeiro - SEPOG	63
	ANEXO VII - Planilha de Aferição de Limite de Despesa com Pessoal - COGES	64



Lista de Figuras

Figura 1 - Orçamento Público e seus desdobramentos.....	9
Figura 2 - Geração de despesas.....	10
Figura 3 - Ação governamental.....	13
Figura 4 - Criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental.....	15
Figura 5 - Impacto orçamentário.....	18
Figura 6 - Premissas das DOCC's.....	22
Figura 7 - Condições necessárias para uma DOCC ser gerada	23
Figura 8 - Despesa total com pessoal.....	30
Figura 9 - Contratação temporária.....	49



Lista de Tabelas

Tabela 1 - Diferenças entre o artigo 16 e 17 da LRF.....	24
Tabela 2 - Demonstrativo da Margem de Expansão das DOCC's, segundo MDF... Limites da despesa com	26
Tabela 3 - pessoal..... Limites da despesa com pessoal em % da	31
Tabela 4 - RCL..... Controle dos gastos com	33
Tabela 5 - pessoal.....	35



Lista de Siglas

CF	Constituição Federal
COGES	Contabilidade Geral do Estado
DOCC	Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
EC	Emendas Constitucionais
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN	Instrução Normativa
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MENP	Mesa Estadual de Negociação Permanente
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico Orçamentário
PCCR	Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração
PCS	Plano de Carreira de Servidores
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PSF	Programa Saúde da Família
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SEPOG	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
SIPLAG	Sistema de Planejamento Governamental
TCE	Tribunal de Contas do Estado

PARTE 1

Despesa Pública

1. DESPESA PÚBLICA

O Estado é o maior consumidor de riquezas e serviços no mundo civilizado, quando comparado a agentes privados. Para suprir as necessidades coletivas, presta serviços públicos por seus servidores ou delegatários, mantendo patrimônio. Econômico é seu processo de prestação de serviços, seus fins; e políticos, seus meios.

As despesas públicas, fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), representam os gastos autorizados para o governo nas diversas atividades e programas que compõe o orçamento público. Nesse conjunto estão as despesas com pessoal, educação, saúde, transporte, segurança, etc.

O orçamento público é estruturado de modo a agrupar as despesas segundo alguns critérios, estabelecidos com a finalidade de atender as necessidades sociais. Em outras palavras, a despesa pública viabiliza o alcance de resultados das políticas públicas planejadas pelos governos, sendo necessária autorização legal para a sua execução.



Figura 1 - Orçamento Público e seus desdobramentos

As despesas previstas no orçamento servem para gerar produtos, como rodovias, serviços, atendimento médico. Nesses casos, o orçamento também prevê a quantidade de produtos que serão entregues à sociedade. O orçamento, mais do que definir os valores das despesas, aponta “o que”, “onde” e “em que” quantidade o cidadão e a sociedade usufruirão os bens e serviços oferecidos pelo Estado em retribuição aos tributos pagos.

1.1. Geração da despesa

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz, em seus artigos 15 a 17, regras claras a serem atendidas a fim de que as despesas públicas sejam válidas e, portanto, não sejam reconhecidas como irregulares, não autorizadas ou lesivas ao patrimônio público.

Desta maneira, o artigo 15 da LRF assim dispõe:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17.

Além disso, declara seu objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, estabelecendo os seguintes princípios:

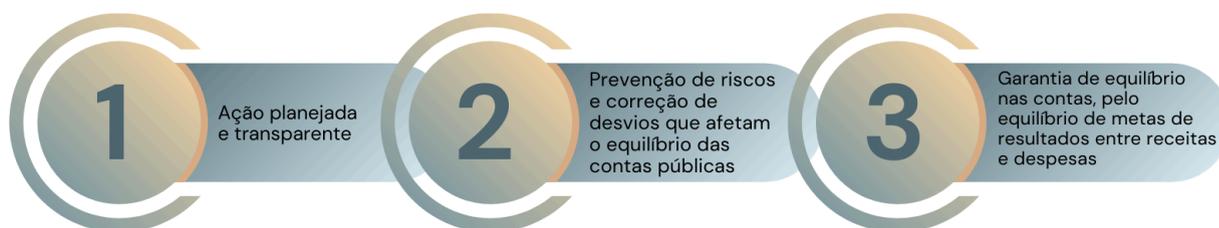


Figura 2 – Geração de despesas

A partir de seu artigo 17, a LRF introduziu em nosso ordenamento nova categoria de despesa pública, as despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), com características próprias que as singularizam em face de outras existentes.

1.2. Cautelas fiscais para gerar despesa pública

No intento de gerar saldo financeiro para reduzir o estoque da dívida pública, a LRF impõe cuidados relativos às novas despesas, considerando a complexidade em manter os gastos preexistentes bem como aqueles que serão novidades na despesa. Assim, os institutos da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (artigo 16 da LRF), diferem do outro gasto público, o obrigatório de caráter continuado (artigo 17 da LRF), vez que este é sempre inevitável, inadiável, incomprimível, irrecusável.

No entanto, as iniciativas de criar, expandir ou aperfeiçoar podem não ser de execução compulsória, desde que dispensem autorização legal específica, salvo a do orçamento anual. Essa não obrigatoriedade é porque, no Brasil, boa

parte da lei orçamentária é autorizativa, não impositiva, discricionária, nisso considerado que o gasto obrigatório em educação, saúde, precatórios judiciais, não proveio daquele instrumento legal, mas, sim, da Constituição.

Operar uma recém-construída escola é o mesmo que expandir, ampliar ou incrementar a atuação de governo; a realização desse gasto pode, por exclusiva vontade do Poder Executivo, ser adiada, contingenciada ou paralisada, em virtude, por exemplo, de queda na arrecadação. Aqui, opera-se, à discricionariedade do administrador estatal. Não há de se falar em despesa obrigatória, pois a licença emana apenas da genérica lei orçamentária, e, não, de instrumento legal próprio.

Em outro sentido, haverá de ser pago, quer queira ou não, o reajuste salarial do funcionalismo. No caso, descabe margem de manobra ao gestor público; a ordem de despesa não se origina unicamente da lei orçamentária, mas, antes, de lei local específica.

Desta forma, entre a despesa obrigatória continuada e a despesa de expansão prevista, há um instrumento coercitivo: a lei ou o ato administrativo normativo, que vincula o ordenador da despesa à execução da primeira.



PARTE 2

Execução de despesa criada,
expandida ou aumentada

2. EXECUÇÃO DA DESPESA CRIADA, EXPANDIDA OU AUMENTADA

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais.

Nesse sentido, o artigo 16 da LRF dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete o aumento da despesa, deverá ser acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.1. Ação Governamental

A ação governamental é uma meta essencial de governo planejada no setor público, contemplada nos instrumentos orçamentários, especificamente no Plano Plurianual, por ser um planejamento de médio prazo que irá definir as diretrizes, metas e objetivos do Governo Estadual.



Figura 3 - Ação governamental

Nesse sentido, o artigo 16 da LRF não se refere a qualquer despesa administrativa. Refere-se a uma ação-projeto viabilizadora de um programa decorrente da atividade de planejamento governamental, previsto no PPA, sendo uma despesa de capital ou programa de duração continuada.

Assim, a ação governamental, no contexto do *caput* do artigo 16 da LRF, pode ser referenciada como um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais. O planejamento governamental se consagra como um espaço político decisório no qual o governo irá decidir, orientar, expressar e contribuir para as prioridades de governo, em resposta às demandas da sociedade, bem como quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades.

Assim, entende-se que no Manual Técnico Orçamentário (MTO) e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), referente às criações de Programas e Ações no Sistema de Planejamento Governamental - SIPLAG, também estão atreladas ao artigo 16 da LRF.

2.2. Criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental

Num primeiro momento, é importante registrar os conceitos de criação, expansão, aperfeiçoamento da ação governamental presentes no *caput* do artigo 16 da LRF.

a. Criação de ação governamental

A palavra criação é vista no sentido de formar uma nova atividade que não esteja prevista nos sistemas de programação governamental, ou seja, consiste no desenvolvimento de um novo programa (atividade) ou projeto, sendo considerado um aumento de despesa.

Como exemplo, podemos citar a criação do serviço de apoio ao pequeno agricultor.

b. Expansão de ação governamental

O conceito de expansão pressupõe em um aumento quantitativo de uma contratação já existente, refere-se a uma ação preexistente, na medida em que não compreenda algo novo. Seria o caso de uma ação que tem como objetivo a distribuição de merenda escolar aos estudantes, cujos contornos originais seriam mantidos, mas que passariam a atender outras regiões que não estão previstas na concepção inicial.



Por exemplo, a ação existente prevê que irá atender aos municípios da Região I (Porto Velho; Candeias do Jamari; Itapuã). Contudo, há um interesse público em expandir a referida ação para a Região X (Guajará-Mirim; Nova Mamoré). Nesse caso, houve um entendimento de que a ação iria expandir na Região X para distribuição de merenda escolar aos estudantes, visto que a referida ação não era prevista na concepção inicial.

c. Aperfeiçoamento de ação governamental

O aperfeiçoamento sinaliza para um aumento qualitativo de um programa em execução, sendo a atividade, nesse caso, voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, cuja implementação gera consequências financeiras.

A exemplo, podemos citar um treinamento dos servidores, com intuito de aperfeiçoar a realização de serviços, dando-lhes mais eficiência e efetividade na execução de suas atividades.



Figura 4 - Criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental

2.2.1. Despesa não prevista na LOA

Só devem ser considerados criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental a despesa nova, não prevista na lei orçamentária anual, ou, se prevista, que ultrapassa o crédito aberto para a referida despesa, dado que a criação, expansão ou aperfeiçoamento importa na alteração do planejamento orçamentário em vigor.

Levando em conta o entendimento de projeto como instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo, conforme Portaria MOG 42/1999, pode-se concluir que o objeto do artigo 16 da LRF são os projetos governamentais que resultam em um novo produto.

Há casos em que um projeto, mesmo depois de concluído, acarreta elevação de despesas, em função das atividades necessárias à manutenção do produto gerado. Logo, tem-se que o artigo 16 da LRF refere-se à criação, expansão e aperfeiçoamento de ações governamentais relacionadas à execução de projetos ou às respectivas atividades a eles atreladas, que representam elevação da despesa. No que tange a sua criação, expansão e aperfeiçoamento, refere-se a projeto, e não atividade, ou seja, as ações que envolvam investimentos, devidamente planejados e constantes do PPA, e não em despesas correntes (atividade).

É importante para o ordenador de despesa ter definições claras acerca do comando do artigo 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerá na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidade, importando aos Tribunais de Contas, que devem fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, de acordo com o artigo 59 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, o artigo 16 da LRF, está associado com os instrumentos orçamentários (plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), portanto tem a ver com o conceito de projeto e, num segundo momento, estão relacionados, também, ao conceito de atividade, visto que é indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto.

2.2.2. Impacto orçamentário-financeiro

Ao se falar em criação, expansão ou aperfeiçoamento, tratamos de despesa nova, ou seja, uma despesa não prevista no orçamento ou, se há previsão da despesa, o aumento decorrente da expansão ou do aperfeiçoamento que, por sua vez, ultrapassa a dotação prevista no respectivo crédito. É disso que trata o artigo 16 da LRF, ou seja, a despesa cuja execução importará, previamente, em alteração da lei orçamentária, no intuito de fazer constar aquela despesa não prevista (criação) ou que acarretou aumento de recursos para sua realização (expansão ou aperfeiçoamento).

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro tem as seguintes finalidades:

- a. Comprovar que o crédito constante do orçamento é suficiente para cobertura da despesa que se está pretendendo realizar;
- b. Na execução do orçamento do exercício em que a despesa está sendo criada ou aumentada, verificar se as condicionalidades estabelecidas estão sendo atendidas, visando a manutenção do equilíbrio fiscal;
- c. Permitir o acompanhamento sistemático das informações contidas nos impactos, mediante manutenção de uma memória do que já foi decidido em termos de comprometimento para os períodos seguintes, de forma a subsidiar a elaboração dos orçamentos posteriores e permitir melhor dimensionamento quanto à inclusão de novos investimentos.

Importa ressaltar que estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa, neste caso, enquanto o aumento da despesa afeta o orçamento e o caixa da entidade, não só no que diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica na não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar as despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo.



Figura 5 - Impacto orçamentário

A exigência de declaração formal, atestando a compatibilidade da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador de despesa a um programa rigoroso de acompanhamento da expansão de gastos públicos, podendo ele ser responsabilizado, inclusive criminalmente, se for constatada falsidade ideológica na declaração.

2.2.3. Adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA)

O artigo 16, inciso II, exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tenha adequação orçamentária e financeira com a LOA.

O próprio artigo 16, em seu § 1º, já traz a definição do que seja “adequada com a lei orçamentária anual”. Portanto, para a despesa ser realizada, deverá estar adequada à existência de dotação específica e suficiente, ou abrangida por crédito genérico, para se efetivar a contratação, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites orçamentários previstos para o exercício.

A norma define como despesas adequadas com a LOA aquelas despesas normais e suficientemente dotadas ou abrangidas por crédito genérico, que seria aquele aberto com outros no curso do exercício, de forma que somadas as despesas da mesma espécie (corrente e de capital) previstas no programa de trabalho sejam iguais ou inferiores aos limites estabelecidos para o exercício.

Para a devida observância do preceito legal comentado, é necessário que seja declarado que o acréscimo dos gastos se enquadra na previsão financeira da administração do órgão. Desta maneira, no despacho do ordenador de despesa deverá constar informação de que existe dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa.

Segundo essa análise, a determinação constante do dispositivo em tela foi imposta pela LRF para que não se realizem despesas à vontade, devendo ser autorizadas somente as despesas que estiverem dentro dos limites da dotação, no intuito de evitar que não sejam gastos mais recursos do que se pode, ou seja, não se gaste mais do que está disponível nos cofres públicos, pois as despesas devem estar adequadas aos recursos efetivamente arrecadados. Em busca de uma melhor padronização das informações, sugere-se que as unidades utilizem o modelo de declaração demonstrado no Anexo II.

2.2.4. Compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A lei exige, também, que a declaração do ordenador de despesas afirme que o aumento de despesa deverá ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De acordo com a definição do artigo 16, em seu § 1º, inciso II, considera-se compatível com o PPA e com a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos orçamentários e não infrinja qualquer de suas disposições, em outras palavras, a despesa deve estar de acordo, não possuir conflitos e deve se ajustar com o que foi previsto nesses instrumentos orçamentários.

As declarações dos incisos I e II do artigo 16 da LRF só devem se operar em situações excepcionais, fora do planejamento orçamentário constituído para o exercício financeiro, ou seja, para aquelas hipóteses em que, repise-se, no caso concreto haja criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental do tipo “projeto” enquanto operacionalizador de um programa governamental, conduta esta que só o órgão contratante poderá saber dentro da sua realidade orçamentária.

2.2.5. Despesas irrelevantes

A LRF, no artigo 16, §3º, ressalva das exigências impostas, as despesas consideradas irrelevantes, ou seja, as de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

De modo geral, as despesas irrelevantes são aquelas despesas cujo valor não ultrapasse, os limites impostos no inciso I e II da Lei 14.133/2021. Desta

maneira, procedimentos atinentes à execução de despesas correntes ou de custeio, tais como contratações de serviços contínuos (serviço de limpeza, vigilância, transporte, locações, manutenções, etc.), rotineiros (manutenções,

reparos e demais serviços não continuados) ou aquisições de insumos para manutenção do serviço público (como material de expediente, suprimentos de informática, medicamentos, gêneros alimentícios, etc.) por si só, não se enquadram nos conceitos de “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” ou de “despesa obrigatória de caráter continuado”, contidos nos artigos 16 e 17 da LRF.



PARTE 3

Despesa obrigatória de caráter
continuado (DOCC)

3. DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO (DOCC)

Mais do que a atenção que o gestor deve possuir ao criar, expandir ou aperfeiçoar despesa, deverá possuir muita prudência quando a despesa criada for caracterizada como de caráter continuado.

Podemos elucidar as despesas obrigatórias de caráter continuado como aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e, necessariamente, tem prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução.

À vista disso, as despesas obrigatórias de caráter continuado devem cumprir premissas necessárias para atingir seus objetivos, sendo estes:

- a. Dispor de **natureza corrente**, ou seja, aquela despesa que é designada ao custeio geral da atividade pública, que não contribui, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
- b. **Derivar de ato normativo, medida provisória ou de lei específica**, que não seja a do orçamento anual;
- c. Prolongar-se por um **período superior a dois exercícios**.

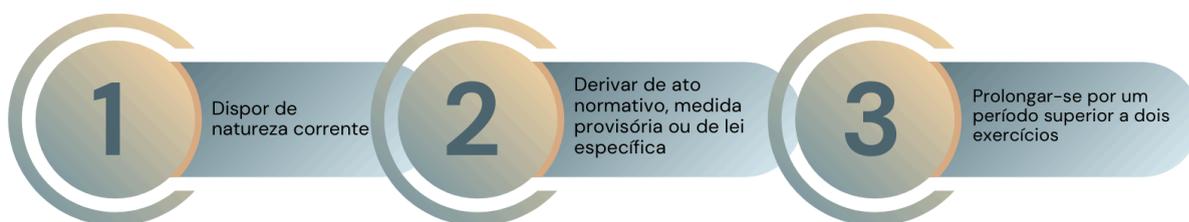


Figura 6 - Premissas das DOCC's

O artigo 17 da LRF conceitua de forma objetiva aquilo que é considerado como DOCC.

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.

A geração desse tipo de despesa condiciona sua constituição à comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas, bem como à compensação dos efeitos financeiros da lei. Dessa maneira, o impacto das DOCC's para fins de elaboração orçamentária é disciplinado pela Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) de forma genérica e insuficientemente detalhada sem adentrar em critérios específicos.

Neste sentido, o gestor público deverá atender as seguintes condições para os atos que gerem uma DOCC:

- a. Demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio;
- b. Realizar estimativa trienal do impacto dessas despesas, conforme preconiza o §1º, do artigo 17;
- c. Comprovar que o ato criado não afetará as metas de resultados fiscais, previstas no anexo referido no §1º, do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serão compensados pelos aumentos permanentes de receita ou pela redução permanente da despesa, conforme dispõe o §2º, do artigo 17.

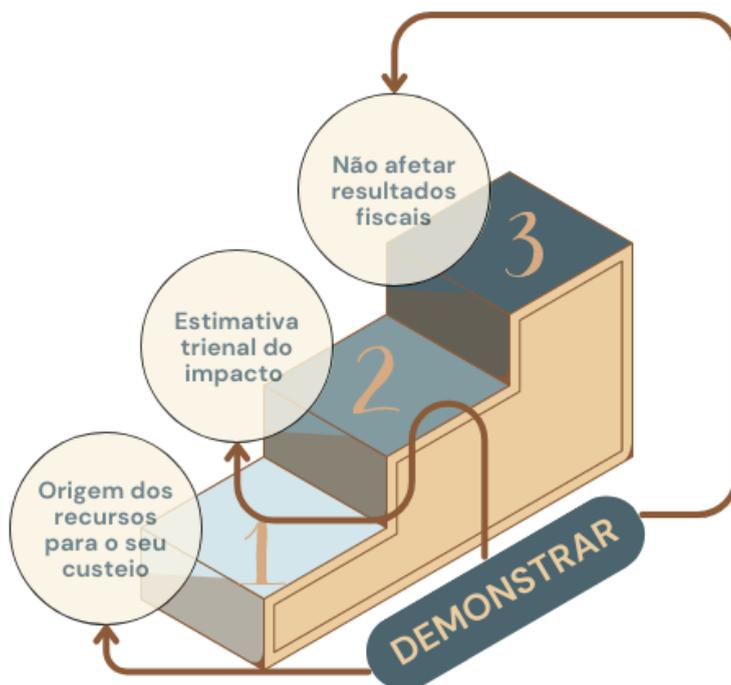


Figura 7 - Condições necessárias para uma DOCC ser gerada

Levando em conta o artigo 15 da LRF, essas medidas deverão ser implementadas antes da criação, expansão ou aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Esses critérios, não serão aplicados às despesas destinadas ao serviço da dívida ou ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X, do artigo 37, da Constituição (§6º, do artigo 17), no entanto enquadra-se nesta classificação o aumento das despesas com pessoal e das despesas com a

seguridade social (exceto nos casos de crescimento pelo aumento do número de beneficiários), dentre outras.

Cabe destacar que a despesa obrigatória de caráter continuado pode se relacionar a qualquer uma das ações finalísticas de programação, sendo estas: Projeto, Atividade ou Operação Especial.

Ficam fora desses conceitos todas as despesas de custeio, outras despesas correntes, que são anualmente alocadas no orçamento sem dependerem de outra lei e todas as despesas de capital, investimentos e inversões financeiras.

Levando em conta que se trata de um gasto líquido, certo e inadiável e, devido ao seu caráter cogente, a LRF dita maior atenção e prudência em sua análise do que naquelas despesas não obrigatórias, de criação, expansão e aperfeiçoamento, elencadas no artigo 16. Abaixo, segue quadro resumido das principais diferenças da criação, expansão ou aperfeiçoamento da despesa (artigo 16) e criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado (artigo 17).

	Artigo 16	Artigo 17
Regras Gerais	Trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e, por conta disso, há um aumento de despesa.	Despesa obrigatória de caráter continuado: aquela em que haja a obrigação estabelecida numa norma de sua execução por um prazo superior a dois anos. Essa despesa deve ser corrente, de manutenção do ente.
Condições	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimativa do impacto orçamentário financeiro (no exercício atual + 2 seguintes). 2. Adequação com PPA, LDO e LOA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimativa do artigo 16 e demonstração da origem dos recursos. Para realização dessa despesa, precisa-se também: <ol style="list-style-type: none"> a) demonstrar a não afetação das metas de resultados fiscais. b) estabelecer medidas de compensação que podem ser aumento de receita ou redução de despesa.
Exceções	Despesas consideradas irrelevantes (LDO).	Despesas vinculadas aos serviços da dívida (pagamento da dívida pública). Despesas vinculadas aos reajustes de remuneração de servidores.

Tabela 1 – Diferenças entre o artigo 16 e 17 da LRF.

Em suma, a LRF busca a transparência e a responsabilidade fiscal ao trazer para o contexto da gestão pública brasileira o mecanismo de compensação, garantindo equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, ou seja, o equilíbrio amplo das finanças públicas. O controle determinado pela LRF inclui, além do mecanismo de compensação, a apresentação de um demonstrativo de estimativa de margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

3.1. Origem do recurso

Em se tratando de despesa continuada, destaca-se o disposto no artigo 17, §2º e §3º (medidas de compensação):

a. Aumento permanente de receita

Proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, cuja competência tributária é do próprio ente (tributos próprios - Estado: ICMS, IPVA, Imposto sobre transmissão causa mortis, taxas estaduais, contribuições de melhoria).

b. Diminuição permanente da despesa

Terá também caráter permanente, e poderá ser obtida, por exemplo, pela extinção de cargos, extinção de gratificações ou outras despesas com custeio. Trazendo como exemplo a LDO/2025 da União, tem-se que também é considerado no cômputo da redução permanente de despesa, o decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que esse tipo de benefício, não tendo mais novas concessões, vai sendo reduzido à medida que os beneficiários vão a óbito.

Para fins de redução permanente de despesa, não podem ser consideradas as medidas de contingenciamento de dotações orçamentárias, com vistas a retomar o equilíbrio das contas públicas ou o remanejamento de despesas, cuja finalidade é tão somente a transposição de dotação dentro do orçamento sem acarretar qualquer tipo de suplementação para suprir aumento ou criação de despesas.

Destaca-se que as despesas de caráter continuado só podem ser executadas quando as medidas de compensação entram em vigor (§5º, do artigo 17).

3.2. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

Um dos pilares da LRF é o equilíbrio das contas públicas. Com esse intuito, ela estabelece alguns critérios e instrumentos importantes que tem como objetivo a prevenção de riscos e a correção de desvios, além de trazer mecanismos para garantir que os resultados e metas sejam atingidos.

Dentre os instrumentos de planejamento do gasto público, destaca-se que a LRF veio fortalecer a LDO, especialmente a partir do estabelecimento do Anexo de Metas Fiscais.

Consoante ao disposto no artigo 4º, §2º, V da LRF, o Anexo de Metas Fiscais conterà o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Assim, a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela LRF, em seu artigo 17, para assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem fontes consistentes de financiamento, entendidas essas como aumento permanente de receita ou redução de outra despesa de caráter continuado.

Conforme disciplina o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 13ª edição, o demonstrativo disposto no artigo 4º, §2º, V, da LRF, deve apresentar os aumentos permanentes de receita, deduzidos das respectivas transferências por repartição de receita. A esse montante líquido é somado o valor da redução permanente de despesa. Por fim, desse total, abate-se o montante dessa margem já comprometido devido ao crescimento vegetativo de DOCC's já existentes. O MDF traz a referência a ser adotada do demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, conforme abaixo.

<ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO ANO DE REFERÊNCIA	
Eventos	Valor Previsto para <Ano de Referência>
Aumento Permanente da Receita	R\$
(-) Transferências Constitucionais	R\$
(-) Transferências ao Fundeb	R\$
Saldo Final do Aumento Permanente da Receita (I)	R\$
Redução Permanente da Despesa (II)	R\$
Margem Bruta (III) = (I+II)	R\$
Saldo Utilizado na Margem Bruta (IV)	R\$
Novas DOCC	R\$
Novas DOCC geradas por PPP	R\$
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) - (III-IV)	R\$

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data de emissão <dd/mmm/aaaa> e hora <hhh e mmm>

Tabela 2 - Demonstrativo da Margem de Expansão das DOCC's, segundo MDF

O objetivo do Demonstrativo é dar transparência às novas DOCC's previstas, se estão cobertas por aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais

estabelecidas pelo ente além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das DOCC's concedidas.



.....
Despesa com pessoal

4. DESPESA COM PESSOAL

A partir do momento que a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a vigorar, surgiu nova modelagem jurídica para as despesas com pessoal, que envolve desde o seu conceito até as sanções pelo seu descumprimento, tendo a necessidade de que o gestor redobre sua atenção, dada a oscilação das receitas federais na composição dos fundos, bem como nas normas nacionais que fixam pisos de vencimentos, como ocorre, por exemplo, na área da educação.

Ao analisar a LRF não podemos deixar de lado a Constituição Federal, em específico o artigo 169, que traz importantes balizas para a realização desses gastos, destacando-se a necessidade de prévia dotação orçamentária para a criação dos gastos de pessoal, tudo com vista à moralidade do serviço público e ao equilíbrio orçamentário.

Desta maneira, nota-se a importância das normas orçamentárias, no sentido de que qualquer ato do governo que implique aumento de despesa de pessoal, até mesmo a admissão ou contratação, deve possuir guarida tanto na LDO quanto na LOA. E a norma é enfática: a autorização deve ser prévia e suficiente. Ou seja, deve ser feita no exercício anterior e com valores específicos para a demanda de elevação de gastos que pretende empreender.

Destarte, o controle dos gastos com pessoal permite demonstrar a atuação dos mecanismos jurídicos de formulação das políticas públicas, as quais não seriam possíveis materializá-las sem a atuação de pessoas direta e indiretamente envolvidas, ou seja, sem um agente público, político ou administrativo, formulador ou executor. Desta forma, os gastos com pessoal da administração, incluindo também os denominados terceirizados, dizem respeito ao próprio cerne da administração, acompanhando as finanças públicas desde os primórdios da administração.

4.1. Conceito

A geração de gastos com pessoal e seus encargos é uma despesa, por excelência, de natureza obrigatória continuada, nos termos do artigo 17 da LRF, submetendo-se a inúmeras restrições em razão de seu caráter permanente, levando em consideração sua permanência no tempo mediante os ensejadores de direitos subjetivos que se opõe ao Estado por gerações.





Figura 8 - Despesa total com pessoal

O caráter essencial das despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, apresenta o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual. Assim, despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes, dentre os gastos realizados.

Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo, a fim de evitar surpresas, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário. Para que se atinja esse equilíbrio é necessário o estabelecimento de metas, seja em relação às receitas, seja em relação às despesas.

O seu conceito está claramente definido no caput do artigo 18, da LRF:

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.

A definição é ampla, pois envolve todos os pagamentos feitos aos servidores, ativos e inativos, como fruto da relação de trabalho, bem como dos encargos incidentes sobre estes pagamentos. No entanto, não entram no conceito de despesas com pessoal àquela considerada indenizatória, como o auxílio-alimentação, auxílio-transporte, diárias, ajuda de custo, dentre outras.

Sua apuração leva em conta o período de doze meses, analisando o mês de referência com os onze anteriores, nos termos do artigo 18 § 2º da LRF.

Destacam-se ainda os contratos de terceirização de mão de obra que entram no cômputo de despesa de pessoal e são contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”. Estas despesas se referem à substituição de servidores e empregados públicos pelo trabalho de outras pessoas, que passam a fazer a atividade por eles outrora desempenhada. Já a terceirização de serviço, diferentemente, não envolve substituição de trabalho de servidores ou empregados públicos, pois o serviço é prestado por empregados sem qualquer vínculo com o tomador de serviços.

4.2. Limites de gasto

A Constituição Federal, especificamente em seu artigo 169, anteviu a tendência sempre crescente da elevação dos gastos de pessoal, cabendo à LRF traçar esses limites percentuais. Essa limitação visa permitir ao gestor público que atenda as demandas da população como, por exemplo, saúde e educação, e não comprometa quase toda sua receita com pagamento de despesas com pessoal.

Assim, o artigo 19, expressamente estatui a função de disciplinar os limites previstos na Constituição, envolvendo todos os poderes e as três esferas de governo, tomando-se como referência o total da Receita Corrente Líquida (RCL).

Limites das despesas com pessoal em relação à RCL	
União	50%
Estado	60%
Município	60%

Tabela 3 - Limites da despesa com pessoal

A despesa total com pessoal será apurada tendo como referência a despesa do mês analisado (mês em referência) com as despesas dos últimos onze meses imediatamente anterior, adotando-se o regime de competência, onde as receitas e despesas são contabilizadas no momento em que são comprometidas (fato gerador da despesa), independentemente do momento que as receitas entram ou as despesas saem do caixa.

Tendo em vista que as despesas consideradas como indenizatórias não são despesas de pessoal, o §1º, do artigo 19, excluiu outras despesas do cômputo de gasto com pessoal, sendo elas:

- a. Indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b. Relativas a incentivos à demissão voluntária;
- c. Derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição;
- d. Decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do artigo 18;
- e. Com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do artigo 21 da Constituição e do artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- f. Com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no artigo 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:
 - I. Da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - II. Da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da Constituição;
 - III. De transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Destaca-se ainda o artigo 20 da mesma lei que informa os percentuais que cada Órgão ou Poder deve se adstringir quanto aos gastos de pessoal. Desta maneira, a responsabilidade que outrora era apenas do Executivo, que devia controlar gastos de pessoal inclusive de outros poderes, passou a ser compartilhada com os demais órgãos e poderes, sintetizada da seguinte forma:



Limites para as despesas com pessoal Em % da RCL			
Poder/Ente	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,9% (a)	49%	54%
Poder Legislativo	2,5%	3% (b)	6% (c)
Poder Judiciário	6%	6%	-
Ministério Público	0,6%	2%	-
Total	50%	60%	60%

(a) O Executivo federal é responsável por determinados gastos de pessoal do Distrito Federal e dos antigos territórios, hoje Estados, do Amapá e Roraima. Sendo assim, 3% desse montante são destacados para as despesas com pessoal desses entes federativos, restando 37,9% para serem gastos com o Executivo Federal.

(b) Em alguns Estados, além do TCE, há também um TCM. Nesse caso, o limite de gasto do Poder Legislativo passa para 3,4% e o do Poder Executivo diminui para 48,6%.

(c) Quanto ao Poder Legislativo Municipal, cumpre lembrar que a CF traça outros limites de gastos de pessoal, conforme se depreende da leitura do artigo 29-A, da CF, tendo em vista que seu gasto de pessoal não poderá ser superior a 70% de sua receita.

Tabela 4 - Limites da despesa com pessoal em % da RCL

Fixaram-se limites prudenciais e mecanismos de redução, caso ultrapassados, conforme artigos 22 e 23. Cabe mencionar que esses limites fixados que impedem os órgãos relacionados no artigo 19 de ultrapassarem os limites que se encontram no limite prudencial, 95% do limite máximo fixado na LRF.

4.3. Despesas nulas

A expressão nulidade de pleno direito, apresentada no artigo 21 da LRF, é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta.

Desta maneira, o artigo 21 decretou a nulidade absoluta dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância:

- Das exigências para criação das despesas obrigatórias de caráter continuado (artigo 17);
- Das exigências para criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa (artigo 16)
- Das exigências do § 1º, do artigo 169, da CF/88 (previsão na LDO);

- d. Do percentual de reserva de cargos e empregos públicos para os portadores de deficiências e os critérios de sua admissão definidos em lei;
- e. Do limite de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- f. Do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal, expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão;
- g. Do ato que promova a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias ao salário-mínimo.

O modelo de compensação adotado para aumentos nos gastos com pessoal refugia-se ao fixado pelo que a LRF estabeleceu, ou seja, um mecanismo de compensação pontual e imediato, no próprio instrumento criador da despesa obrigatória.

4.4. Controle dos gastos de pessoal

A LRF estabeleceu controles que acabaram por retirar do administrador qualquer discricionariedade no que concerne à expansão de despesa com pessoal. Dois são os alertas que devem ser levados em consideração.

4.4.1. Limite alerta

Compete ao Tribunal de Contas fazê-lo e se dá quando a despesa de pessoal ultrapassa 90% do limite previsto em lei¹. Não há qualquer sanção para o Gestor que ultrapasse esse limite, mas tão somente menção aos elevados gastos e o cuidado para evitar o seu crescimento.

4.4.2. Limite prudencial

Diferentemente do anterior, se a despesa com pessoal exceder a 95% do limite de cada órgão ou Poder, os Tribunais de Contas notificam o Gestor e, a partir daí, a LRF traz algumas vedações no sentido de evitar exceder o limite geral, mais especificamente: vedação de concessão de vantagens e reajustes que configurem aumento real; criação de cargos, empregos e funções; alteração de estrutura de carreira que proporcione aumento da despesa; provimento de cargos públicos; e contratação de horas extras, conforme dispõe o artigo 22 da LRF.

¹ Art. 59,§ 1º inciso II, LRF.

Poder Executivo Estadual	% da RCL
Limite de alerta	44,10%
Limite prudencial	46,55%
Limite máximo	49%

Tabela 5 - Controle dos gastos com pessoal

Essa verificação do cumprimento dos limites estabelecidos em lei será realizada ao final de cada quadrimestre. Caso os estados ultrapassem o valor estabelecido, compete ao gestor tomar providências para enquadrar sua folha de pagamento nos parâmetros da LRF, uma vez que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Para tanto, deverá reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos comissionados e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, se necessário, exoneração de servidor estável, consoante o disposto nos parágrafos 3º e 4º da CF/88.

Caso não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso o ente não poderá: receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social; obter garantia direta ou indireta do outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, conforme dispõem o artigo 23, § 3º, e o artigo 25, § 3º, ambos da referida lei fiscal.

4.5. Diretrizes para o estabelecimento de fluxo processual em processos de aumento de despesa com pessoal

4.5.1. Unidades

Os processos relacionados ao aumento de despesas de pessoal terão origem na unidade demandante. Devendo providenciar os documentos necessários para sua implementação, em estrita conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esses documentos são essenciais para garantir a transparência, legalidade e controle dos gastos públicos, sendo indispensáveis para o processo de orçamento e execução financeira.

4.5.2. Do Fluxo dos processos:

Com base no Anexo I, o fluxo de processos para a criação de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC), é dividido nas seguintes etapas:

1. **Início do Processo:** O processo é iniciado pela unidade interessada, que solicita à SEGEP (Secretaria de Estado de Gestão de Pessoas) a apresentação de uma planilha de informações cadastrais e um relatório de informações financeiras das verbas salariais dos servidores, seguindo os modelos propostos no Manual de DOCC.
 2. **Subsídio da SEGEP:** A SEGEP auxilia a unidade na elaboração dos relatórios necessários e devolve o processo para os próximos trâmites administrativos.
 3. **Formulação da Proposta:** De posse das informações da SEGEP, a unidade formula sua proposta de criação ou aumento de DOCC. Esta proposta deve incluir:
 - Legislação atual, se houver.
 - Proposta de alteração.
 - Quadro comparativo das alterações na legislação.
 - Planilha do cálculo do impacto orçamentário, financeiro e de aferição do limite de despesa com pessoal.
 4. **Remessa à MENP/SECEX:** Após a inserção das informações, o processo é enviado à Mesa de Negociação Permanente (MENP).
 5. **Distribuição para Análise:** A MENP distribui o processo para diferentes setores para análise e parecer:
 - a) SEPOG (Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão): para aferição do impacto orçamentário.
 - b) COGES (Contabilidade Geral do Estado): para aferição do limite de despesa com pessoal.
 - c) SEFIN (Secretaria de Estado de Finanças): avaliar se as estimativas de aumento permanente de receita, indicadas como compensação financeira para a ampliação do DOCC, são consistentes e devidamente fundamentadas em crescimento real e recorrente da base arrecadatória, excluindo-se efeitos de natureza sazonal, eventual ou não recorrente.
 - d) IPERON (Instituto de Previdência dos Servidores de Rondônia): para emissão de Parecer Atuarial.
 - e) PGE-SEPOG (Procuradoria Setorial junto à SEPOG): para emissão de Parecer sobre a minuta de proposta legislativa.
 6. **Retorno à MENP/SECEX:** Após a manifestação de cada secretaria/unidade e eventuais correções, o processo retorna à MENP/SECEX.
-
- 

7. **Simulação da Folha de Pagamento:** A MENP solicita à SEGEP a realização de uma simulação da folha de pagamento, considerando o aumento pleiteado.
8. **Tratamento da Simulação:** A SEGEP devolve o processo à MENP/SECEX, que remeterá para técnicos da SEPOG para análise de comparabilidade da planilha de simulação da folha com o impacto projetado pela unidade.
9. **Emissão da Declaração de Adequação Financeira - DAF:** Caso o impacto projetado esteja em consonância com a folha simulada, processo será remetido para a unidade para fins emissão da DAF, por outro lado, se não houver consonância, a unidade será notificada para manifestação.
10. **Análise da DAF:** ao ser emitida a Declaração pelo ordenador, a SEPOG, por meio da Gerência de Planejamento Governamental – GPG a analisará, verificando, assim, sua compatibilidade com as peças orçamentárias.
11. **Relatório de conformidade:** Findada a análise da Declaração, o processo retornará à MENP/SECEX a qual emitirá relatório de conformidade processual.
12. **Emissão de Parecer Final (PGE - CASA CIVIL):** Após emissão de relatório de conformidade, o processo será encaminhado à PGE – CASA CIVIL para emissão de Parecer conclusivo.
13. **Deliberação da MENP:** Respeitado o fluxo processual de uma DOCC e não havendo manifestação contrária ao pleito, o processo será pautado para deliberação dos membros da MENP.
14. **Aprovação da MENP:** Em caso de aprovação pela MENP, o processo é encaminhado à CASA CIVIL para as demais instruções procedimentais.
15. **Sanção do Governador:** Em caso de sanção do Governador, os autos serão remetidos à MENP, a qual dará ciência aos demais membros e secretarias envolvidas na análise do processo.

4.5.3. SEGEP

À Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas (SEGEP) competirá, por meio da Diretoria Executiva do Sistema de Pagamento (DESP) ou outra que venha a substituir, a elaboração de Relatório de Informação Cadastral dos Servidores e Relatório de Informações Financeiras das Verbas Salariais dos Servidores, em formato de planilha, para subsidiar o Órgão Proponente na elaboração dos demais relatórios existentes.

Esses relatórios serão solicitados via processo SEI, devendo seguir os critérios da LGPD de forma a restringir o acesso às informações pessoais.

Também competirá à DESP, a realização de simulação no sistema próprio da folha de pagamento, considerando o aumento ou a criação da verba remuneratória.

Os prazos para a emissão dos relatórios são:

1. Para a emissão do Relatório de Informação Cadastral dos Servidores e Relatório de Informações Financeiras das Verbas Salariais dos Servidores, será de 04 (quatro) dias úteis;
2. Para a simulação da folha de pagamento do Órgão/Secretaria será de 05 (cinco) dias úteis, e mais 01 (um) dia para a emissão dos novos relatórios, já citados.
 - a. No caso da simulação da folha, o prazo deverá ser considerado após o processamento da folha mensal, conforme Cronograma de Processamento da folha de Pagamento do Estado, caso a solicitação seja feita no período de conferência, deverá aguardar o término e processamento final da folha para então iniciar a contagem do tempo para a simulação;
 - b. Também deverá ser considerado o prazo que a SETIC levará para atualizar a base de testes do SARH, momento em que o tempo para a simulação deverá ser contado, conforme o item 2.
3. Todos os relatórios serão anexados ao processo SEI que originou o direito a Verba Remuneratória ou a Nova Tabela Salarial;
4. Em se tratando de concessão de uma Verba Remuneratória deverá na Lei que a conceder estipular se ela incidirá Imposto de Renda e Previdência (ao RGPS ou ao RPPS), ou se ela será indenizatória, e quando do envio para a DESP, após a sua aprovação deverá ser encaminhado com as informações prevista no Anexo X.

Insta salientar que o prazo de 05 (cinco) dias úteis descrito no item 02 deste tópico, será iniciado somente após a entrega de todos os documentos obrigatórios e dados operacionais completos por parte do órgão demandante. Além disso, a unidade deverá designar formalmente um servidor ponto focal para interlocução com a DESP.

4.5.4. SEPOG

Após instrução documental dos autos que tenham por objeto criação ou aumento de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado - DOCC, o processo deverá ser encaminhado à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, endereçado ao Titular da Pasta, o qual será recepcionado e

analisado pelo Gabinete que distribuirá o processo. Caso identifique-se que o objeto processual propõe a criação de DOCC, encaminhará para a Gerência de Planejamento Governamental - GPG.

Nesse contexto, poderão ser objeto de análise da GPG no que concerne às análises de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCC, as demandas relativas a planos de carreiras, implantação ou reestruturação, despesa com pessoal de qualquer espécie e despesa que fixe a obrigação legal para o Estado de sua execução por período superior a dois exercícios.

Importa esclarecer que a Gerência de Planejamento Governamental/GPG, dentro de seu escopo institucional, realizará análises técnicas em processos com propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesas que porventura gerem impactos orçamentários. A análise realizada pela GPG, concernente a impactos orçamentários/financeiros de DOCC, será esculpida sob a égide dos art. 15, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Sendo assim, a GPG classificará o processo de acordo com o seu grau de complexidade, o qual será informado em documento SEI "NOTA", podendo ser classificado em baixa, média ou alta complexidade. Nessa toada, após recepção do processo e classificação da complexidade do mesmo, será estipulado um prazo máximo para conclusão da análise, sendo nos prazos máximos de 03, 05 e 10 dias (úteis), respectivamente de acordo com o grau de complexidade.

Em síntese, a análise consistirá na aferição dos documentos mínimos para apreciação, sendo eles:

- 1** - Planilha de Impacto Orçamentário-Financeiro, devendo apresentar estimativa trienal do impacto dessa despesa e comprovar que o ato criado não afetará as metas de resultados fiscais, previstas no anexo referido no §1º, do artigo 4º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelos aumentos permanentes de receita ou pela redução permanente da despesa, conforme dispõe o §2º, do artigo 17, e, em ato contínuo, deverá apresentar a origem do recurso;
- 2** - Declaração de adequação Orçamentária e Financeira, atestado que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Será analisado se a declaração de adequação orçamentária-Financeira está assinada pelo ordenador de despesa do órgão demandante, de igual modo será verificado se a referida declaração apresenta a origem do recurso que será utilizado para custear a nova despesa, e os valores trienais do impacto. Ademais, o técnico da responsável pela análise aferirá a planilha de impacto

orçamentário, devendo constatar se os cálculos apresentam as premissas e metodologias, conforme exigido no § 2º do art. 16 da LRF.

Caso haja algum entrave processual que impossibilite o prosseguimento dos autos, a Gerência de Planejamento Governamental apontará as inconsistências seja documental ou por ausência de informação, sugerindo, assim, que a unidade demandante saneie ou justifique as incorreções apontadas.

Por fim, após verificar os reflexos orçamentários da norma, será conferido se a despesa criada possui lastro orçamentário que se adeque a respectiva criação ou aumento ocasionado pela despesa com pessoal, através de consultas no SIGEF (Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal), SIPLAG (Sistema de Planejamento e Gestão) e DivePort (Portal da Contabilidade de Rondônia).

Após toda a análise, caso não haja nenhum entrave ou não seja identificado óbice de cunho orçamentário, serão os autos remetidos encaminhados para MENP/SECEX.

4.5.5. COGES

À Contabilidade Geral do Estado competirá a análise do limite percentual da despesa com pessoal conforme as atribuições legais do Decreto nº 27.158/2022, para atender o limite estabelecido para o Executivo na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Art. 11. A Diretoria de Normatização e Acompanhamento Fiscal - DNAF conta, em sua estrutura, com um núcleo de cálculos, competindo-lhe:

- I - elaborar cálculos de impacto dos possíveis aumentos que reflitam no percentual de despesa com pessoal do Poder Executivo;
- II - acompanhar e elaborar relatórios dos impactos no percentual de despesa com pessoal do Poder Executivo e os seus respectivos reflexos;

Na análise inicial, é verificado se consta nos autos o cálculo de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Na sequência, será realizada verificação se a proposta solicitada se trata de Gastos com Pessoal ou se referem a Gastos de natureza Indenizatória (não computam no limite da despesa com pessoal).

Vale ressaltar que para fins de análise será utilizada a Receita Corrente Líquida e o Demonstrativo da Despesa com Pessoal imediatamente anterior ao mês de análise, assim como, a Projeção da receita corrente líquida publicada na Lei de Diretrizes Orçamentárias aplicada ao exercício a que se refere os cálculos

e a reestimativa da Receita elaborada pela Coordenadoria da Receita Estadual, da Secretaria de Finanças do Estado.

A referida análise tem como parâmetro as propostas aprovadas, as propostas que estão em análises e a proposta atual, que serão somadas ao valor atual da despesa com pessoal, para verificação dos limites de alerta, prudencial e máximo com base na receita corrente líquida do Estado.

Conforme a Instrução Normativa 007/2022-COGES-GAB, art. 07, fica estabelecido o prazo de 7 (sete) dias úteis, após o recebimento do processo, para emissão da análise de impacto da proposta de majoração da despesa com pessoal.

Após toda essa análise, os autos são remetidos à MENP/SECEX, alertando se houve ou não a extrapolação dos índices definido na LRF.

4.5.6. SEFIN

À Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN) compete avaliar se as estimativas de aumento permanente de receita, indicadas como compensação financeira para a ampliação do DOCC, são consistentes, devidamente fundamentadas em crescimento real e recorrente da base arrecadatória, excluindo-se efeitos de natureza sazonal, eventual ou não recorrente.

Considerando as competências da SEFIN, cabe uma breve contextualização técnica:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituiu mecanismos de compensação com o objetivo de impedir, desde a origem, a criação de despesas que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas no futuro.

Assim, a Coordenadoria do Tesouro Estadual (COTES), vinculada à estrutura da SEFIN, conforme disposto no art. 127-A da Lei Complementar nº 1.180, de 14 de março de 2023, e no art. 93 do Decreto nº 25.424, de 24 de setembro de 2020, exerce papel fundamental na administração financeira do Poder Executivo Estadual, por meio do monitoramento contínuo de indicadores e riscos fiscais, com vistas à sustentabilidade fiscal e ao equilíbrio financeiro do Estado.

Adicionalmente, nos casos de criação ou alteração de verbas de natureza indenizatória ou remuneratória que não estejam sujeitas à retenção de Imposto de Renda na fonte, caberá à SEFIN emitir manifestação técnica quanto à natureza da verba, conforme atribuições previstas no Decreto nº 29.845/2024.

Nessa linha, nos processos cujas propostas de criação ou ampliação de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) indicar que a compensação, total ou parcialmente, se dará com recursos próprios da Fonte 500, caberá à SEFIN a realização das seguintes verificações:



- Confirmação de que o aumento de receita projetado na LDO está, de fato, se materializando no exercício em curso, por meio da comparação entre os valores estimados e os efetivamente arrecadados;
- Análise da tendência de continuidade do comportamento positivo da arrecadação nos exercícios subsequentes, com base nas projeções econômicas, conjuntura fiscal e comportamento histórico dos tributos de competência estadual;
- Verificação da suficiência do excedente de arrecadação projetado, considerando o impacto total da nova despesa obrigatória, de modo a assegurar que a compensação seja efetiva, proporcional e sustentável ao longo do tempo;
- Avaliação, de forma global, se além do aumento permanente, está ocorrendo um aumento real da receita em relação ao exercício anterior e se essa tendência permanece nas projeções para o exercício seguinte, o que é indispensável para a caracterização da capacidade fiscal de absorção da nova despesa no médio prazo.

Por outro lado, para receitas diretamente arrecadadas por outros órgãos, é indispensável que a unidade proponente informe de forma detalhada as premissas e metodologias de cálculo adotadas, possibilitando a adequada avaliação da proposta.

Nesse contexto, cabe à SEFIN avaliar a consistência das estimativas apresentadas, verificando:

- Se o incremento projetado das receitas permanentes decorre de crescimento real e recorrente da base arrecadatória;
- Se há tendência de sustentabilidade ao longo dos anos; e
- A existência de riscos de frustração ou superestimação das projeções.

Ressalta-se que somente receitas de natureza perene ou ordinária, caracterizadas por recorrência e previsibilidade, devem ser consideradas aptas à compensação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC). Lado outro, receitas sazonais, eventuais ou sujeitas a oscilações significativas, tais como multas, indenizações, transferências extraordinárias, rendimentos de aplicações financeiras, leilões e alienação de bens, não são apropriadas para esse fim, pois não asseguram estabilidade fiscal a longo prazo.

Ainda nessa seara, quando a proposta envolver receita não diretamente arrecadada pela SEFIN, a unidade proponente deverá encaminhar as seguintes informações:

a) Indicação da Fonte de Recurso e respectivos valores vinculados à proposta, com identificação expressa de eventuais vinculações legais ou constitucionais que possam limitar sua aplicação parcial ou integral na despesa pretendida;

b) Exposição das hipóteses que fundamentam o aumento permanente da receita, com indicação clara da base normativa a ser alterada ou instituída, conforme § 3º do art. 17 da LRF;

c) Apresentação das premissas utilizadas nas projeções, de forma clara e objetiva, acompanhadas de memória de cálculo detalhada que comprove a correlação entre os pressupostos adotados e a estimativa de incremento da receita;

d) Série histórica mensal da arrecadação dos últimos cinco exercícios, discriminada por Natureza de Receita e por Fonte de Recurso, acompanhada de análise qualitativa das principais variáveis que influenciaram seu desempenho no período;

e) Projeções mensais detalhadas por Natureza de Receita e Fonte de Recurso, abrangendo o exercício financeiro inicial do impacto e os dois exercícios subsequentes, com justificativas que evidenciem a continuidade, estabilidade e recorrência dessas receitas;

f) Projeções mensais detalhadas do incremento permanente de receita, abrangendo o exercício financeiro inicial do impacto e os dois exercícios subsequentes, acompanhadas de justificativa quanto à continuidade e estabilidade dessas receitas ao longo do tempo;

g) Descrição dos principais fatores que possam impactar negativamente as estimativas de receita, incluindo aspectos como conjuntura econômica, flutuações de mercado, isenções, alterações legislativas e outros elementos relevantes.

Há de se ressaltar ainda, que a SEFIN observará dois eixos, no momento de suas análises, vejamos:

- 1 - Enquadramento normativo da receita como aumento permanente;
- 2 - Consistência das estimativas apresentadas.

Do ponto de vista normativo-legal, a caracterização da receita como aumento permanente será avaliada com base:

- Nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e demais normas correlatas;
- Em jurisprudências, súmulas, julgados e orientações dos órgãos de controle;
- Nas instruções, pareceres técnicos e entendimentos previamente consolidados pela própria SEFIN, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e, quando aplicável, por outros órgãos internos com competência para a matéria.
- Do ponto de vista técnico-estimativo, a análise será conduzida considerando:

- As premissas legais exigidas;
- As orientações técnicas dos órgãos de controle externo;
- A aplicação das melhores práticas e metodologias matemáticas e estatísticas de projeção, com vistas à validação dos parâmetros apresentados e sua adequação ao cenário fático proposto.

A avaliação será realizada com base na documentação encaminhada pela unidade proponente, considerando, entre outros aspectos:

- A consistência metodológica das projeções apresentadas;
- A legalidade e validade da base de compensação financeira;
- A adequação da natureza da receita, conforme critérios de permanência e previsibilidade;
- A coerência entre as estimativas e o cenário fiscal vigente, especialmente no que se refere à sustentabilidade da despesa projetada.

Ao final, a SEFIN emitirá Nota Técnica conclusiva, na qual poderá:

- Aprovar integralmente a compensação proposta;
- Aprovar com ressalvas, indicando eventuais ajustes ou condicionantes;
- Rejeitar a proposta, apontando os motivos técnicos e legais para tanto.

Quando necessário, a SEFIN poderá solicitar informações complementares à unidade proponente, a fim de suprir lacunas, esclarecer premissas ou confirmar projeções, especialmente nos casos de maior complexidade técnica ou relevância fiscal.

Por derradeiro, informa-se que o prazo para emissão da análise técnica realizada pela SEFIN será de até 10 (dez) dias úteis, contados a partir do recebimento completo da documentação, podendo ser prorrogado, mediante justificativa técnica, caso haja necessidade de novos esclarecimentos, considerando a complexidade e o impacto financeiro do pleito.

4.5.7. IPERON

O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado (IPERON) será responsável por conduzir os trabalhos relativos aos estudos dos impactos atuariais das propostas legislativas relacionadas à Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC). Este estudo é fundamental para compreender e avaliar os efeitos das propostas de alteração salarial sobre o equilíbrio financeiro

e atuarial do sistema previdenciário do Estado, em atendimento ao art. 110 da Lei Complementar 1.100, de 18 de outubro de 2021.

Para isto, é imperativo que os autos estejam devidamente instruídos com os cálculos finais da proposta salarial, fornecendo assim as informações essenciais para a devida análise.

Os autos serão recepcionados pelo Gabinete da Presidência e Despachados para a Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAG), setor responsável por coordenar os procedimentos relativos aos estudos de impactos atuariais. A COPLAG então, no prazo de 15 dias úteis, tomará as devidas providências para a realização do estudo de impacto atuarial, bem como a confecção de relatório com as conclusões deste estudo. Este prazo é crucial para garantir a celeridade e eficiência na condução do processo, assegurando que todas as informações necessárias sejam devidamente analisadas e consideradas.

Durante o período estipulado, a COPLAG faz o acompanhamento dos trabalhos, empenhando-se na análise minuciosa dos efeitos das propostas salariais sobre o regime previdenciário. São realizados estudos detalhados, levando em consideração diversos fatores, como projeções de despesas, receitas e demais variáveis relevantes para o sistema previdenciário.

Após a conclusão do estudo de impacto atuarial, será elaborado relatório final e juntado aos autos do processo, trazendo embasamento técnico sólido e informações essenciais para subsidiar as decisões a serem tomadas.

Por fim, os autos, agora devidamente instruídos com o estudo de impacto atuarial, são devolvidos ao setor solicitante para continuidade do procedimento decisório.

4.5.8. PGE - SEPOG

À Procuradoria junto à SEPOG competirá emissão de Parecer quanto aos aspectos jurídicos relacionados a Minuta de lei que cria ou acrescenta novas DOCCs.

4.5.9. CASA CIVIL

Conforme o Decreto nº 24.876/20, a Diretoria de Técnica Legislativa (Ditel) tem a atribuição de receber as propostas de atos normativos com as devidas instruções processuais para deliberação e prosseguimento das propostas à Assembleia Legislativa.

Nesse contexto, é fundamental observar rigorosamente os critérios estabelecidos no referido Decreto, especialmente aqueles delineados no artigo 3º

e seus parágrafos, incisos e alíneas. Essa observância garante a conformidade e a legalidade das propostas normativas examinadas pela Ditel, contribuindo para um processo legislativo eficiente e transparente.

4.5.10. Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP)

A MENP² revela-se como um instrumento de gestão estratégica capaz de interferir positivamente na eficiência e na qualidade dos serviços e ações prestados pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia à sociedade, através de um processo sistematizado e permanente de negociação que administra os conflitos que são inerentes às relações de trabalho, evitando sempre que possível, situações extremas decorrentes de greves e paralisações e, conseqüentemente, propicia a cultura da negociação, em especial da negociação coletiva de trabalho.

Assim, esta é responsável por negociar, analisar e acautelar as propostas de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, bem como assessorar e instruir o Chefe do Poder Executivo, com informações fidedignas para tomada de decisão acerca das propostas de majoração de despesa com pessoal, bem como nos assuntos estratégicos de ordem pública.

O interesse comum na consolidação desse canal, tanto da gestão quanto das entidades representativas dos servidores, abre a possibilidade de articulação e alinhamento das pautas sindical e da cidadania.

Dessa forma, todas as propostas relativas à estrutura de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, devem ser submetidas à Mesa de Negociação Permanente - MENP.

Digno de nota é ressaltar que os processos remetidos à Mesa de Negociação Permanente - MENP serão incluídos na agenda de deliberação conforme a ordem cronológica de ingresso desses processos na MENP/SECEX.

4.6. Despesa com pessoal - Contratação temporária

A regra constitucional para admissão de servidores e empregados públicos é o concurso público, para os cargos e empregos em geral (artigo 37, II), e o processo seletivo público, que é o concurso para a admissão dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (artigo 198, § 4º), ressalvando apenas a nomeação para cargo em comissão (artigo 37, II e V) e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, IX).

² Regida pelo Decreto nº 29.719, de 27 de novembro de 2024.



Além do mais, a licitude da contratação temporária está condicionada ao preenchimento de requisitos constitucionais, tais como:

a. Previsão legal das hipóteses de contratação temporária

A regulamentação em lei deve estabelecer as hipóteses e condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal para atender excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, salários, direitos e deveres dos contratados, e demais requisitos.

b. Realização de processo seletivo simplificado

A contratação temporária deve ser precedida de processo seletivo simplificado, atendendo ao princípio constitucional da impessoalidade.

c. Contratação por tempo determinado

A contratação deve se dar por prazo determinado, conforme limites definidos na lei autorizativa da contratação temporária, e enquanto persistir a necessidade temporária da contratação para a atividade a ser exercida pelo contratado. Dessa forma, não se admite a contratação por prazo indeterminado.

d. Atender necessidade temporária

Havendo necessidades temporárias de pessoal, independentemente de a atividade ser de caráter eventual ou permanente, as mesmas devem ser satisfeitas para que não seja paralisada uma atividade governamental, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, segundo o qual as funções essenciais ou necessárias à coletividade são ininterruptas.

Ainda assim, a necessidade temporária pode ser classificada como *necessidade temporária de atividades eventuais* (aqueles decorrentes de situação emergencial e transitória e aqueles decorrentes de programas de governo temporários) e *necessidade temporária de atividades permanentes* (a exemplo do que ocorre com a contratação para substituição de servidor, em gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica, tão somente, durante o período de afastamento e aquelas situações em que a atividade é permanente, há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, que tão logo deverá ser organizado e realizado).

e. Presença de excepcional interesse público

As contratações embasadas no artigo 37, IX, só podem ocorrer de forma excepcional, devidamente comprovada pelo gestor, visando atender, além da necessidade temporária do serviço, um interesse público excepcional, sob pena de burla à exigência legal do concurso público.

Levando em consideração que a Administração Pública não preencha qualquer requisito necessário à contratação temporária e a mesma não utilizar esta modalidade de contratação, estará sujeita a pena de ofensa à obrigatoriedade do concurso público, tornando o ato nulo (§2º, do artigo 37 da CF).

Cumpra registrar que a urgência não é requisito da contratação temporária, mas que, em geral, a necessidade temporária por excepcional interesse público decorre da urgência na contratação. Cabe destacar que a não exigência de cargo para contratação por tempo determinado ocorre porque os contratados temporários não exercem cargos ou empregos, mas desempenham funções públicas.

Acerca da natureza do vínculo jurídico de trabalho dos contratados temporários frisamos que se trata de regime jurídico especial ou de caráter jurídico-administrativo, não se confundindo com o regime estatutário e tão pouco com o celetista.

Nesta relação precária com o poder público, os direitos e deveres destes servidores devem constar da lei que regulamenta a contratação temporária de cada ente, podendo até determinar a aplicação, a tais servidores, de preceitos do Estatuto correspondente, desde que sejam compatíveis com a precariedade da contratação temporária. Assim, por exemplo, não se pode estender aos temporários os direitos previdenciários previstos em estatuto e nem a vinculação a regime próprio de previdência, por se tratar de direitos exclusivos dos servidores efetivos. No entanto, observa-se que o contratado temporário sempre estará vinculado, em relação ao contrato temporário, ao regime geral de previdência.

Assim, a Lei nº 4.619, de 22 de outubro de 2019, autoriza o Poder Executivo a realizar contratações de pessoal por prazo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público que são aquelas elencadas em seu artigo 2. Desta maneira, de acordo com o artigo 5, as contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), ou outro Órgão que o substitua, e do Secretário de Estado, sob cuja supervisão se encontrar o Órgão ou Entidade contratante.

4.6.1. Impacto orçamentário e financeiro na contratação temporária

Ainda que a contratação por tempo determinado vise, de um modo geral, atender situação emergencial excepcional, isto não impede que o gestor elabore um estudo do impacto orçamentário-financeiro nas contas públicas.

Como a contratação temporária pode implicar no aumento da despesa pública, deve ser demonstrado o impacto desta contratação nas metas fiscais do governo. Consequentemente, a LRF, assevera que é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de

obrigação que não prevejam a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes³.

Desta maneira, deve ser realizada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos moldes previstos no artigo 16, inciso I, da LRF. Saliente-se que se a contratação temporária for superior a dois exercícios, além da medida acima mencionada, o gestor deverá cumprir as exigências previstas na LRF acerca das despesas obrigatórias de caráter continuado, referente ao artigo 17.

Estas medidas fiscais devem ser cumpridas independentemente de estarem previstas na lei estadual que irá regulamentar a contratação temporária.

Com relação à previsão orçamentária, deve estar consignado em dotação específica a disponibilidade orçamentária suficiente para amparar as despesas oriundas do gasto de pessoal ampliado no exercício, não se aplicando aos casos em que a contratação temporária visa substituir outros servidores temporários cujo contrato expirou. Entende-se por dotação orçamentária específica aquela que contemple programa e ação compatível com a expansão dos gastos com pessoal para todo exercício.

Em suma, algumas das premissas basilares para a realização da contratação temporária:

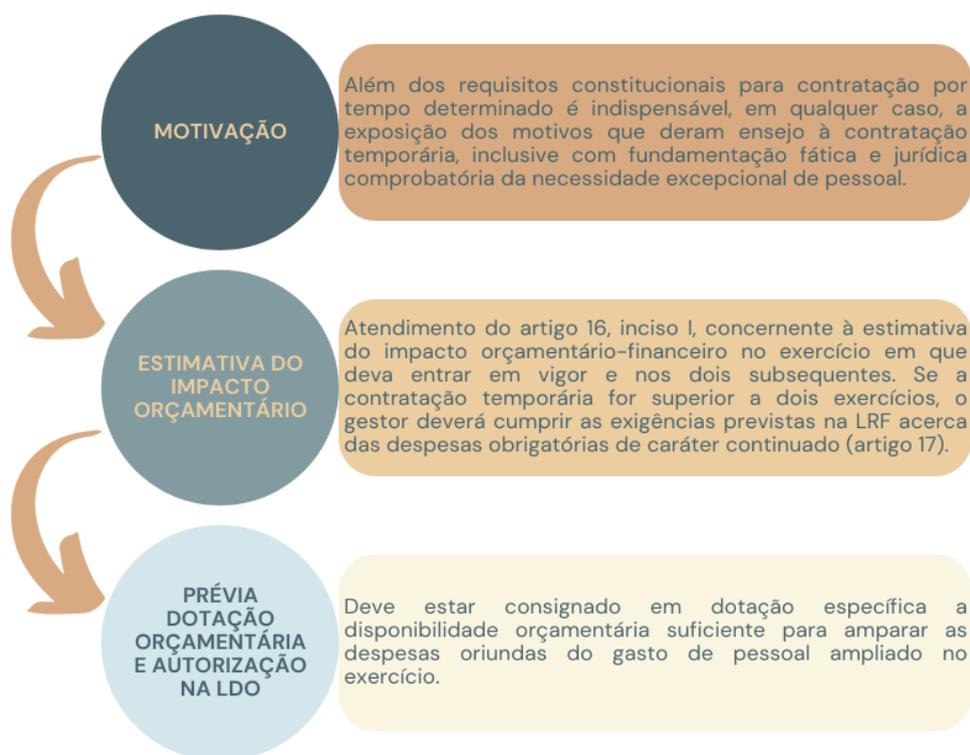


Figura 9 - Contratação temporária

³ Art. 15, LRF.

4.7. Despesa com Seguridade Social

A seguridade social comporta ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, e está regida na Constituição Federal, a partir do artigo 194, bem como na LRF pela Seção III, artigo 24⁴, exigindo a observância do artigo 17, uma vez que gastos com a seguridade social possuem natureza de despesas obrigatórias de caráter continuado, ou seja, para efetivação dessas despesas, é necessário (a) demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio total; (b) instruir a despesa com a estimativa trienal do impacto dessas despesas (§1º, do artigo 17), ou seja, no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (c) demonstrar que o ato criado não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º, do artigo 4, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes; (d) ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (§2º, do artigo 17).

O mandamento legal para que o artigo 17, da LRF, seja observado demonstra o objetivo claro na medida, que é evitar que o Poder Público conceda vantagens ou benefícios sem demonstrar a existência de recursos para tanto.

Em consonância, o §1º, do artigo 24 trata da prescindibilidade da compensação mencionada no artigo 17, referente ao aumento da despesa decorrente de:

- a. Concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- b. Expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- c. Reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Importante mencionar que a LRF, ao se referir à seguridade social, alcança também os benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas (§2º, do artigo 24).

Cabe destacar que a criação, majoração ou expansão de benefício ou serviço relativo à seguridade social que não atendam ao disposto no caput do artigo 24 e do artigo 17, ambos da LRF, serão considerados irregulares, não autorizadas e lesivas ao patrimônio público⁵. Do ponto de vista penal, a ordenação dessas despesas em infringência às normas da LRF caracteriza-se crime contra finanças públicas, passível de pena de um a quatro anos de reclusão, nos termos do artigo 359-D, do Código Penal.

⁴ LRF, Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

⁵ Art. 15, LRF



.....
Adequação e compatibilidade dos
instrumentos de planejamento
governamental

5. COMPATIBILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

As despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto que as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. A partir da edição da LRF, passou-se a ter um controle mais efetivo da geração dos gastos públicos, o que é imprescindível, já que as despesas são viabilizadas por meio de recursos públicos captados junto à população.

Os casos de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarretam aumento de despesa, preconizado pelo artigo 16, exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Dessa forma, é cabível evidenciar a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira no controle do aumento das despesas públicas e apresentar a importância da LRF como instrumento para auxiliar os administradores na gestão da despesa pública, assim como é importante para o ordenador de despesa ter definições claras sobre o comando do artigo 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerá na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidade.

O impacto orçamentário-financeiro possui relação com a previsão orçamentária e com a disponibilidade de recurso, além da necessidade de realizar a estimativa para o exercício em vigor e para os dois seguintes, demonstrando os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa. Estimar o impacto orçamentário-financeiro não só diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica na não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar às despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo.

Destacamos que a LRF introduziu uma distinção entre os termos “adequação” e “compatibilização”, sendo que o primeiro termo diz respeito ao denominado espaço orçamentário, de caráter quantitativo e qualitativo ao mesmo tempo, ou seja, a dotação, além de estar vinculada à despesa pretendida, deve ser específica e suficiente, ou deverá estar abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.



Quanto ao segundo termo, refere-se à despesa que corresponde com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias e não infringir qualquer de suas disposições.

Assim, as leis orçamentárias fixam seu limite máximo, não apenas na sua execução necessária, a não ser que outra lei fixe sua obrigatoriedade, como também os limites materiais, sendo estes quantitativos (dotação) e qualitativos (programação) em termos de valores e para fins de autorizações orçamentárias e ainda, limites temporais, típico de leis periódicas e próprio das leis do ciclo orçamentário.

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas LDO's, e que justifica a necessidade da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira no exercício, está na fixação de metas fiscais, bem como seu cumprimento, levando em conta que a LOA demonstra o acatamento das metas fiscais por ela fixadas.



REFERENCIAL

6. REFERENCIAL

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado**: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. 2007. 82fls. Lei de responsabilidade fiscal – Centro de Formação da Câmara dos Deputados e Instituto Serzedelo Correa, Brasília, 2007.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 maio de 2000. **Presidência da República, Casa Civil**, Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, p.8269.

CAMPELLO, Cibelle; ARAÚJO, Clésia. **Responsabilidade fiscal**: adequação orçamentária e financeira da despesa. 2006. 65fls. Contabilidade Pública – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DEBUS, Edson R.N.I, **Lei complementar nº 101/2000**: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2º edição. Brasília, [s.d.].

HELENA, Eber. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Ed. Câmara, 2009.

HELENA, Eber. *et al.* **Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas**: Introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas. Brasília, 2010.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 10ª edição. Salvador: Ed. Jus PODIVIM, 2021.

OLIVEIRA, Carlos Fernandes; COSTA, José Andrade. **Parâmetros para uma gestão fiscal responsável**. Salvador: Ed. GECOM/SEFAZ, 2000.

RAIMONDO, Fabrício Henrique. **Manual do Impacto Orçamentário-Financeiro**: Prefeitura da Estância Turística de Olímpia. Olímpia, 2016, 24fls.

Sem autor: **Manual do impacto orçamentário-financeiro**: Prefeitura de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2022, 15fls.

Sem autor: **Manual do impacto orçamentário-financeiro:** Prefeitura de Anitápolis. Anitápolis, 2016, 21fls.

SILVA, Rafael; PINHEIRO, Ruy. **Manual:** impacto orçamentário-financeiro. Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado De Rondônia (IDARON). Porto Velho, 2020, 28fls.

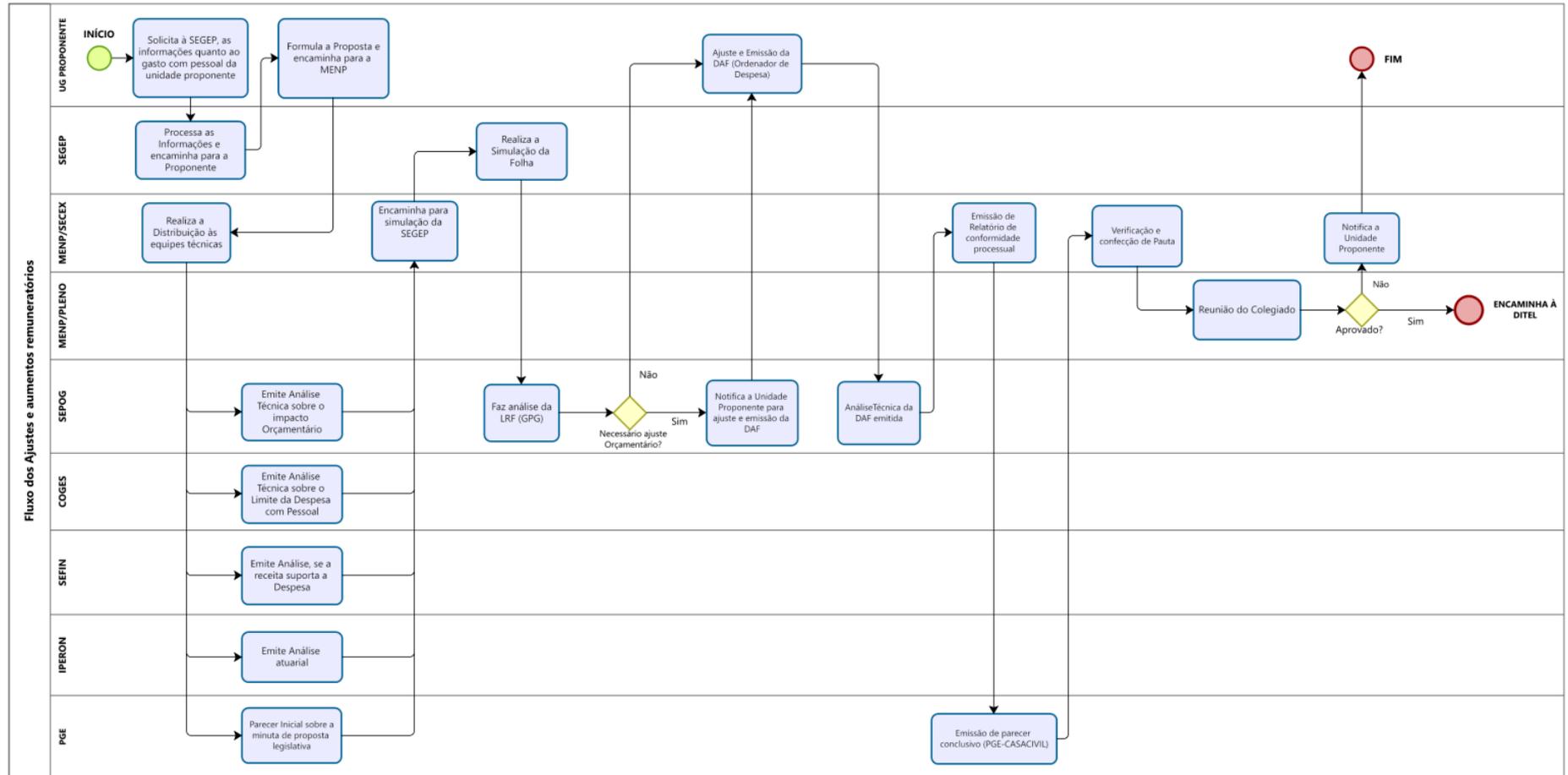
SUGIURA, Paulo M. *et al.* **Manual de Planejamento Público TCESP.** São Paulo, 2021, 143fls.

TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa. As cautelas fiscais para criar despesa pública. **Revista Controle.** Fortaleza, pg. 48-58, [2014?].

ANEXOS



ANEXO I - Fluxo de criação da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado



ANEXO II - Modelo de Declaração de Adequação Financeira

DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA			
Processo nº.		Cód. U.O.	Unidade Gestora
XXXX.XXXXXX/XXXX-XX		XXXXX	Setor Demandante
Programa de Trabalho	Fonte de Recurso	Natureza da Despesa	Valor R\$
XXXXXXXX	XXXX	XXX-XX	00.0000,00
Total da Despesa			00.0000,00
Discriminação da Despesa			
Digite aqui a discriminação da despesa			
Reserva Orçamentária			
Número do Documento		Data de Emissão	
XXXXXXXX		XX/XX/XXXX	
Desembolso Mensal Estimado			
MÊS	Valor R\$	Mês	Valor R\$
Janeiro	R\$	Julho	R\$
Fevereiro	R\$	Agosto	R\$
Março	R\$	Setembro	R\$
Abril	R\$	Outubro	R\$
Maio	R\$	Novembro	R\$
Junho	R\$	Dezembro	R\$
TOTAL			R\$
Declaramos para os fins previstos no inciso II, do Art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que a despesa pública acima especificada tem adequação financeira com a Lei Orçamentária Anual - LOA, é compatível com o Plano Plurianual - PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.			
Porto Velho, XX de XXXXX de 20XX.			

NOME DO ORDENADO DE DESPESAS

Cargo do Ordenador de Despesa



ANEXO III - Checklist de documentos que a unidade precisa ter para a criar uma Despesa Obrigatória de Caráter Continuado
- DOCC.

CHECKLIST DE DOCUMENTOS PARA CRIAÇÃO DE UMA DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO (DOCC)			
Nº	Documento	Responsável	Anexo
1	Exposição de motivos informando as razões do pedido do DOCC	Unidade	-
2	Minuta da Lei de criação ou alteração legislativa, com denominação do cargo proposto e composição remuneratória	Unidade	-
3	Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o plano plurianual e a LDO	Unidade	Anexo II
4	Formulário de Criação de Verba	Unidade	Anexo IV
5	Quadro Comparativo das Alterações da Legislação	Unidade	Anexo V
6	Planilha de Impacto Orçamentário/Financeiro - SEPOG	Unidade	Anexo VI
7	Planilha de Aferição de Limite de Despesa com Pessoal - COGES	Unidade	Anexo VII



ANEXO IV – Formulário de Criação de Verba

1. Lei/Parecer/Norma:  _____

2. Descrição da Verba:  _____

3. Tipo de Verba (Selecione apenas uma opção):

Provento Desconto

4. Classificação/Natureza (Selecione apenas uma opção):

Vencimento Consignação Estorno Desconto
 Diferença Previdência Auxílio Indenizatória
 Gratificação IRRF Falta Diária

5. Vínculo (Selecione apenas uma opção):

Celetista Estatutário

6. Incidências (Marque as aplicáveis):

Abono Família FGTS INSS
 Salário Família 1/3 Férias Estorno do teto
 RAIS RPPS
 IRRF 13º Salário

7. Outras Informações:

 Outras verbas que terão incidência:

 Outras verbas que não terão incidência:

 Outras observações:

ANEXO V – Quadro Comparativo das Alterações da Legislação Modelo

Dispositivo	Redação Item a Item da Legislação Atual	Dispositivo	Nova Redação Item a Item da Legislação Proposta	Exemplos
Art. 1º	O adicional de atividade específica será pago a razão de 10 % da remuneração do nível a que se referir o servidor.	Art. 1º	O adicional de atividade específica será pago em valor fixo de R\$ 2000,00	
Art. 2º, §3º	O adicional previsto no caput não será devido em caso de acúmulo com Cargo de Chefia, Direção e Assessoramento (CDS).	Art. 2º, §3º	O adicional previsto no caput não será devido em caso de acúmulo com Cargo de Chefia, Direção e Assessoramento (CDS):	
-----	Não constava	Art. 2º, parágrafo único	O adicional previsto no caput será majorado em 2% para cada nível de progresso do servidor.	



ANEXO VI – Planilha de Impacto Orçamentário/Financeiro – SEPOG

Cenário Atual																		
Nomeclatura	classe	padrão	Salário Base				Auxílios				Encargos Sociais					Impactos		
			Quantitativo	remuneração	Adicional / Gratificação	Subtotal 1	Auxílio Alimentação	Auxílio Saúde	Auxílio Transporte	Subtotal 2	13º Salário	1/3 de férias	Abono Pecuniário	Subtotal 3	Patronal 18%	Subtotal 4	Subtotal 5	
			(a)	(b)	(c)	(d = a*(b+c))	(e)	(f)	(g)	h = (e+f+g)*a	(i = d/12)	j = (d/3)/12	(k = (((i/3)+j)	(l = i+j+k)	m = ((b*g)*a)*18%	(n = d+h+l+m)	(o = n*12)	
CARGO 1	A	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	B	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	C	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total			0	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Cenário Proposto																		
Nomeclatura	classe	padrão	Salário Base				Auxílios				Encargos Sociais					Impactos		
			Quantitativo	remuneração	Adicional / Gratificação	Subtotal 1	Auxílio Alimentação	Auxílio Saúde	Auxílio Transporte	Subtotal 2	13º Salário	1/3 de férias	Abono Pecuniário	Subtotal 3	Patronal 18%	Subtotal 4	Subtotal 5	
			(a)	(b)	(c)	(d = a*(b+c))	(e)	(f)	(g)	h = (e+f+g)*a	(i = d/12)	j = (d/3)/12	(k = (((i/3)+j)	(l = i+j+k)	m = ((b*g)*a)*18%	(n = d+h+l+m)	(o = n*12)	
CARGO 1	A	1	-	-	-	-	100,00	100,00	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	B	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	C	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total			0	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Cenário de Impacto			
Descrição	Impacto do Quantitativo	Impacto Mensal	Impacto Anual
Cenário atual	-	-	-
Cenário Proposta	-	-	-
Impacto Orçamentário-Financeiro	0	0,00	0,00

IMPACTO ANO 1	0,00
IMPACTO ANO 2	0,00
IMPACTO ANO 3	0,00

Link para baixar a planilha: [X PLANILHA MODELO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO COPIA.xlsx](#)

ANEXO VII – Planilha de Aferição de Limite de Despesa com Pessoal - COGES

CONTABILIDADE GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA - COGES					
		CÁLCULO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO			
NATUREZA DE DESPESA	QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR ATUAL	VALOR ATUAL COM O AUMENTO	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO
A	E	B	C	D = C+%	E = D - C
I		VERBAS SALARIAIS QUE IMPACTAM O LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL*	-	-	-
					-
					-
					-
					-
II		ENCARGOS SOBRE A FOLHA DE PESSOAL	-	-	-
		1/12 do 13º Salário			-
		1/12 do 1/3 de Férias			-
		Encargos Patronais			-
		Abono Pecuniário			-
III		VERBAS SALARIAIS QUE NÃO IMPACTAM O LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL**	-	-	-
					-
					-
IV = (I+II+III)		IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO MENSAL			-
V = (IV x n****)		IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO ANUAL			-
VI = (I+II)		IMPACTO NO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL MENSAL			-
VII = (VI x n****)		IMPACTO NO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL ANUAL			-
ITEM		CÁLCULO DE IMPACTO - ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL	IMPACTO ANUAL [ANO 1]	IMPACTO ANUAL [ANO 2]	IMPACTO ANUAL [ANO 3]
VIII = (VII)*****		IMPACTO NO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL SOBRE AS VERBAS REMUNERATÓRIAS	-	-	-
IX = (VIII) [VARIAÇÃO ANUAL]		VARIAÇÃO DE IMPACTO NO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL SOBRE AS VERBAS REMUNERATÓRIAS	-	-	-

Link para baixar a planilha: <https://contabilidade.ro.gov.br/instrucoes-normativas/#COGES>