

Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

Parecer n.º 3/2017

1. Resumo

Este PARECER analisa os aspectos econômicos, orçamentários e financeiros relacionados ao Projeto de Lei que “Dispõe sobre a estrutura administrativa, organizacional e institucional da Prefeitura de Unai e dá outras providências.”. O estudo destina-se ao atendimento de solicitação verbal realizada no dia 9 de fevereiro de 2017, no período matutino, pela senhora Celenita Martins Sobrinha Ribeiro, iminente Assessora Municipal para Assuntos Legislativos e Administrativos.

2. Fundamentação Legal

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000¹, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe, quanto à geração de despesa pública e à despesa obrigatória de caráter continuado, que:

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 arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de 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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

¹ BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

- I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

.....
Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

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

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

Por seu tempo, a Lei Municipal n.º 3.052, de 7 de julho de 2016² (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017), define:

Art. 25. Os projetos de lei que impliquem em diminuição de receita ou aumento de despesa do Município no exercício 2017 deverão estar acompanhados dos documentos previstos nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

² UNAÍ. Lei n.º 3.052, de 7 de julho de 2016. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2017 e dá outras providências. **Quadro de Publicações da Prefeitura, Unai, MG, 7 jul. 2016.**

Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

Art. 42. Para os fins do disposto no parágrafo 3º do artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, são consideradas despesas irrelevantes aquelas cujo valor anual não ultrapasse os limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666, de 1993, nos casos de obras e serviços de engenharia e de outros serviços e compras, respectivamente.

§ 1º Os valores correspondentes aos limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei n.º 8.666, de 1993, deverão ser atualizados com base no índice oficial adotado pelo Município para os efeitos da definição de despesa irrelevante prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º Não se aplicam aos atos, incluídos os projetos de lei, cujas despesas sejam consideradas irrelevantes nos termos do disposto no *caput* deste artigo, as exigências contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

3. Análise Técnica

A partir da leitura da legislação relacionada ao tema, depreende-se que a questão fica circunscrita a:

- 1) verificar se a despesa decorrente do projeto classifica-se como obrigatória de caráter continuado;
- 2) verificar a existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado;
- 3) estimar o valor do aumento da despesa decorrente do projeto para o período 2017-2019;
- 4) estimar o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto para o período 2017-2019, caso a despesa não possa ser classificada como irrelevante, considerando, para o caso das despesas obrigatórias de caráter continuado, a origem de recursos para seu custeio; e
- 5) avaliar o risco que o impacto orçamentário-financeiro decorrente do Projeto de Lei representa para o cumprimento das metas fiscais fixadas para o período 2017-2019 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017.

3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

O Projeto de Lei em análise não **fixa objetivamente** um período igual ou inferior a 2 exercícios para a despesa decorrente da iniciativa de **aperfeiçoamento da ação governamental**. Assim sendo, considerou-se a despesa como **obrigatória de caráter continuado**.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

3.2. *Existência de Recursos para o Custeio da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado*

Quanto à existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, o Projeto de Lei em análise **aponta objetivamente** que a **origem dos recursos** será a redução no quantitativo e a eliminação diversos cargos e funções no âmbito da estrutura administrativa da Prefeitura de Unai.

Com a mensagem que encaminha Projeto de Lei e o Anexo I em mãos, foram considerados como permanentemente extintos os cargos constantes na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Estimativa da Redução da Despesa no Período 2017-2019

Denominação dos Cargos e Funções	Quantidade	Valor da Remuneração (R\$)	Projeções (R\$)		
			2017	2018	2019
Secretário Municipal	4	9.279,83	552.559,13	644.449,99	693.685,97
Diretor de Departamento	6	2.857,32	255.204,82	297.645,51	320.385,63
Chefe de Divisão	14	1.428,15	297.632,67	347.129,14	373.649,80
Coordenação e Ger. Adm. de RH	1	2.368,40	35.256,01	41.119,10	44.260,60
Assessor de Planejamento e Regulação	1	5.306,57	78.993,75	92.130,45	99.169,21
Corregedor Geral	1	9.279,83	138.139,78	161.112,50	173.421,49
Secretário Adjunto	1	4.736,90	70.513,61	82.240,06	88.523,20
Diretor do Ser. de Assistência Judiciária	1	6.252,67	93.077,38	108.556,20	116.849,89
Função Gratificada (FG 1)	4	1.428,15	70.279,26	81.966,74	88.229,00
Função Gratificada (FG 2)	25	714,07	219.621,15	256.144,26	275.713,69
Função Gratificada (FG 3)	78	357,04	342.609,00	399.585,05	430.113,35
Função Gratificada (FG 4)	114	178,52	250.368,12	292.004,46	314.313,60
Função Gratificada da Saúde (FGS 3)	11	357,04	48.316,65	56.351,74	60.657,01
Função Gratificada da Saúde (FGS 4)	20	178,52	43.924,23	51.228,85	55.142,74
Função Gratificada da Educação (FGE 3)	4	357,04	17.569,69	20.491,54	22.057,09
Função Gratificada da Educação (FGE 4)	8	178,52	17.569,69	20.491,54	22.057,09
Total			2.531.634,95	2.952.647,13	3.178.229,37

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para 2018 e 2019 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017. Utilizou-se o fator de anualização de 12,3025 para 2017 e 13,33 para 2018 e 2019. A alíquota de contribuição patronal de 21% foi aplicada somente para o dispêndio com os cargos comissionados.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

Todo o material analisado não permite concluir se o conjunto de atividades no âmbito da Prefeitura de Unai ocasionará **redução de outras despesas** além daquelas decorrentes da redução dos cargos. Ainda que esta seja uma **hipótese plausível**, não há informações que permitam estimar tais valores. Outro ponto a considerar é que nenhuma ação finalística de governo está sendo eliminada do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, o que leva a crer que apenas a área de gestão, isto é, as atividades manutenção e serviços administrativos sofrerão economia de despesa.

3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Na estimativa de aumento da despesa, **foram considerados somente as funções e os cargos criados**. Além disso, como nada é mencionado acerca das ações e metas de governo que constam no PPA 2014-2017, a estimativa do aumento da despesa limitou-se ao grupo de pessoal e encargos sociais. A Tabela 2, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2017-2019.

Tabela 2 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2017-2019

Denominação dos Cargos e Funções	Quantidade	Valor da Remuneração (R\$)	Projeções (R\$)		
			2017	2018	2019
Função Gratificada da Saúde (FGS 1)	2	1.428,15	35.139,63	40.983,37	44.114,50
Função Gratificada da Educação (FGE 1)	4	1.428,15	70.279,26	81.966,74	88.229,00
Função de Apoio Intermediário (FAI)	4	1.118,10	55.021,70	64.171,84	69.074,57
Coordenador das Casas Lares	1	2.857,32	42.534,14	49.607,59	53.397,61
Chefe de Divisão	2	1.428,15	42.518,95	49.589,88	53.378,54
Diretor de Departamento	3	2.857,32	127.602,41	148.822,76	160.192,82
Diretor Técnico do Hospital Municipal	1	4.205,78	62.607,35	73.018,98	78.597,63
Diretor Adm. do Hospital Municipal	1	6.364,04	94.735,26	110.489,78	118.931,20
Total			435.703,44	508.161,14	546.984,66

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para 2018 e 2019 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017. Utilizou-se o fator de anualização de 12,3025 para 2017 e 13,33 para 2018 e 2019. A alíquota de contribuição patronal de 21% foi aplicada somente para o dispêndio com os cargos comissionados.



Departamento de Planejamento (Deplan)
 Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

3.4. Estimativa do Impacto Orçamentário-financeiro

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve ser apresentada quando o aumento da despesa não pode ser classificado como irrelevante. Nesse sentido, e comparando as estimativas anuais da Tabela 2 com valores de referência das Tabelas 3 e 4, abaixo, conclui-se que **o aumento da despesa decorrente do projeto não se enquadra como despesa irrelevante.**

Tabela 3 – Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

Especificação	Valores Originais em 27/5/1998 (R\$)	Fator de Correção Monetária (IPCA)	Valor Corrigido até Dezembro de 2016 (R\$)
Obras e serviços de engenharia	15.000,00	3,2553970320584	48.830,96
Compras e outros serviços	8.000,00	3,2553970320584	26.043,18

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Para a data base dos valores originais, considerou-se a data da Lei Federal n.º 9.648/98, qual seja, 27 de maio de 1998.

Tabela 4 – Projeção dos Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

Especificação	Valor Corrigido até Dezembro de 2016 (R\$)	Projeções (R\$)		
		2017	2018	2019
Obras e serviços de engenharia	48.830,96	52.561,64	56.577,35	60.899,86
Compras e outros serviços	26.043,18	28.032,87	30.174,59	32.479,92

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para o período 2017-2019 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017.

Assim sendo, **há necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro.** A Tabela 5, a seguir, apresenta tal estimativa.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

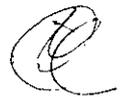
Tabela 5 – Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro no Período 2017-2019

Detalhamento	Período		
	2017	2018	2019
Aumento da Despesa (R\$)	435.703,44	508.161,14	546.984,66
Origem dos Recursos (R\$)	2.531.634,95	2.952.647,13	3.178.229,37
Impacto Orçamentário-financeiro (R\$)	- 2.095.931,51	- 2.444.485,98	- 2.631.244,71

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Uma vez que o **impacto orçamentário financeiro** é negativo, isto é, **indica redução da despesa primária** da Prefeitura de Unai no período 2017-2019, pode-se afirmar que o Projeto de Lei **potencialmente** contribuirá para o alcance das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017. Especificamente, aumenta-se a **probabilidade** de alcance no período 2017-2019 dos resultados primário, nominal e orçamentário colimados.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que Projeto de Lei que “**Dispõe sobre a estrutura administrativa, organizacional e institucional da Prefeitura de Unai e dá outras providências.**” dará origem a uma **despesa obrigatória de caráter continuado** estimada em **R\$ 436 mil em 2017, R\$ 508 mil em 2018 e R\$ 547 mil em 2019**. Todavia, considerando a redução da despesa prevista no Projeto de Lei, o impacto orçamentário-financeiro estimado para o período é negativo em R\$ 2,1 milhões em 2017, R\$ 2,4 milhões em 2018 e R\$ 2,6 milhões em 2019.

Levando em consideração a metodologia empregada nos cálculos, é preciso registrar que o **resultado é teórico** e a implicação disso é que o **impacto orçamentário-financeiro negativo apurado é apenas potencial**. A razão para isso é que se assumiu como pressuposto que todos os cargos e funções que foram eliminados pelo Projeto de Lei estão ocupados, o que pode não ser verdade. Da mesma forma, considerou-se que os cargos e funções criadas serão ocupados, o que também pode não ser verdade.

Por fim, vale destacar que, em se tratando da criação de cargos e funções, não é a lei que fixa para o ente a despesa obrigatória de caráter continuado. **A obrigação só será efetivada a partir do provimento dos cargos ou da designação para o exercício de função com remuneração**. Logo, como a LRF é restritiva quanto às iniciativas que fixem despesa obrigatória de caráter continuado, **recomenda-se que os atos administrativos de provimento dos cargos ou de designação para o exercício de função sejam instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como com a demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa**.

Unai – MG, 9 de fevereiro de 2017.



DANILO BIJOS CRISPIM.
Economista III
Corecon MG 6715
Matrícula 10.007-8