

Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno

Parecer n.º 5/2017

1. Resumo

Este PARECER analisa os aspectos **econômicos, orçamentários e financeiros** relacionados à alteração do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 e à abertura de crédito adicional especial ao Orçamento Geral do Município (OGM) de 2017 com vistas à criação de ação governamental voltada para a manutenção do sistema de transporte coletivo no Município de Unai. O estudo destina-se ao atendimento de solicitação verbal do Excelentíssimo Prefeito de Unai, Senhor José Gomes Branquinho e está baseado nos autos do **Processo n.º 04685/2017** e no Projeto de Lei que "Disciplina e Autoriza a Concessão de Gratuidade no Serviço de Transporte Coletivo Urbano e Rural de Unai para idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, HIV, Câncer, Doenças Renais Crônicas, estudantes e dá outras providências."

2. Fundamentação Legal

A Lei Municipal n.º 2.894, de 27 de dezembro de 2013¹ (Plano Plurianual 2014-2017), estabelece, quanto à **alteração de programas**, que:

Art. 3º A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico.

§ 1º É vedada a execução orçamentária de programações alteradas enquanto não aprovados os projetos de lei previstos no *caput* deste artigo.

§ 2º A proposta de alteração de programa ou a inclusão de novo programa, que contemple despesa obrigatória de caráter continuado, deverá apresentar o impacto orçamentário e financeiro no período do Plano Plurianual, que será considerado na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constante das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias.

§ 3º A proposta de alteração ou inclusão de programas conterá, no mínimo:

I - diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;

II - demonstração da compatibilidade com os macro-objetivos e diretrizes definidos no Plano Plurianual; e

III - identificação dos efeitos financeiros e demonstração da exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual.

¹ UNAÍ. Lei n.º 2.894, de 27 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Unai para o quadriênio 2014-2017. **Quadro de Publicações da Prefeitura**, Unai, MG, 27 dez. 2013.



**Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno**

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000², 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.

§ 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

² 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.

**Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno**

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 2016³ (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.

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 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.

Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno

3. Análise Técnica

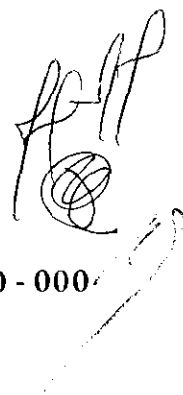
A partir da leitura da legislação relacionada ao tema, depreende-se que a questão fica circunscrita a:

- 1) diagnosticar o problema a ser enfrentado ou a demanda a ser atendida;
- 2) demonstração da compatibilidade da alteração com os macro-objetivos e diretrizes do Plano Plurianual (PPA);
- 3) identificar os efeitos financeiros e demonstrar a exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do PPA;
- 4) estimar o impacto orçamentário e financeiro da alteração, caso a despesa da ação não seja irrelevante; e
- 5) apontar a fonte de recursos para o financiamento da despesa decorrente da alteração e sua compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017, caso a despesa seja considerada obrigatória de caráter continuado.

As alterações nos instrumentos de planejamento decorrem diretamente da celebração do Contrato de Concessão n.º 1/2016, de 11/4/2016, especificamente na Cláusula Sétima, item VI, ocasião a partir da qual a Prefeitura de Unai assumiu a responsabilidade de subsidiar a concessionária dos serviços de transporte coletivo no que diz respeito às gratuidades. Dessa forma, **o problema a ser enfrentado ou a demanda a ser atendida** é disponibilizar, na forma da legislação vigente, o acesso ao transporte coletivo gratuito a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Tal alteração é **compatível com os macro-objetivos e diretrizes** do Plano Plurianual 2014-2017, especialmente com o macro-objetivo de **redução dos desequilíbrios econômicos, sociais e espaciais do Município** e com a diretriz de **melhoria das condições de vida das famílias de baixo poder aquisitivo e em situação de risco social, no que concerne à habitação, alimentação, saneamento, assistência social e acesso aos serviços urbanos**.

Assim sendo, deverá inserida no programa Modernização do Trânsito (0053) do PPA 2014-2017 a ação de Manutenção do sistema de transporte coletivo, sob o código 2219. A Figura 1, abaixo, apresenta o novo formato do programa Modernização do Trânsito (0053):



**Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno**

Figura 1 – Novo Formato do Programa Modernização do Trânsito

Plano Plurianual 2014-2017

Anexo III - Programas de Governo

Nome do Programa	0053 Modernização do Trânsito	Unidade Responsável	02.15.03 Departamento de Trânsito (DTRAN)
Objetivo	Modernizar o trânsito urbano.		
Justificativa	Com o adensamento da população, as condições de mobilidade dependem de um sistema de trânsito claro, inteligível e eficiente.		
Alinhamento Estratégico	Realização de obras viárias estruturantes, dotadas de iluminação pública, saneamento básico e sistemas de orientação de trânsito.		
Horizonte Temporal	☒ Contínuo ☐ Temporário	Valor do Programa (R\$) 2014 1.950.000,00 <i>Início</i> - 2015 1.050.000,00 <i>Término</i> - 2016 1.050.000,00 2017 1.700.000,00 Total 5.750.000,00	Quantidade de Ações 6 Quantidade de Indicadores 1
Multissetorial	☐ Sim ☒ Não		

Quadro de Ações

Tipo	Ação	Produto (Unidade de Medida)	Meta		
			Ano	Física	Valor (R\$)
Atividade	2192 Manutenção e recuperação da sinalização do trânsito urbano	Item de sinalização instalado, mantido ou recuperado (Unidade)	2014	150	400.000,00
			2015	150	400.000,00
			2016	150	400.000,00
			2017	150	400.000,00
Projeto	1106 Construção de abrigos de usuários de transporte coletivo no perímetro urbano	Abrigo construído (Unidade)	2014	10	600.000,00
			2015	2	200.000,00
			2016	2	200.000,00
			2017	2	200.000,00
Atividade	2193 Manutenção de ciclofaixas, faixas de pedestres e abrigos de usuários de transporte coletivo	(Metro Quadrado)	2014	5000	350.000,00
			2015	5000	350.000,00
			2016	5000	350.000,00
			2017	7000	500.000,00
Projeto	1107 Criação da faixa azul	Via regulamentada (Metro Linear)	2014	1000	100.000,00
			2015	1000	100.000,00
			2016	1000	100.000,00
			2017	1000	100.000,00
Projeto	1108 Formulação do Plano Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana	Plano elaborado (Unidade)	2014	1	500.000,00
			2015	-	-
			2016	-	-
			2017	-	-
Atividade	2219 Manutenção do sistema de transporte coletivo	Sistema mantido (Unidade)	2014	-	-
			2015	-	-
			2016	-	-
			2017	1	500.000,00

Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno

Quadro de Indicadores

Indicador (Unidade)	Referência		
	Data	Índice	2017
Acidentes de trânsito no perímetro urbano (Unidade)	jul/13	150	100

Fonte: Departamento de Trânsito (DTRAN).

3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

A vigência do Contrato de Concessão n.º 1/2016, de 11/4/2016 é de 20 anos e, por esta razão, considerou-se toda e qualquer despesa dele decorrente como **obrigatória de caráter continuado**.

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

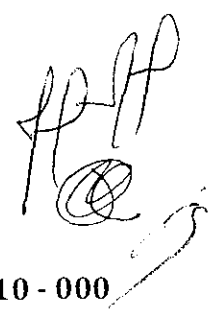
Quanto à existência de recursos para o custeio da despesa, a LDO de 2017 não registra **margem líquida de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado** no Demonstrativo 8 do Anexo de Metas Fiscais (AMF).

Por determinação da Secretária Adjunta da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Controle Interno, senhora Márcia de Oliveira Matos, para financiar a despesa em 2017, serão realizadas reprogramações no orçamento vigente, conforme o detalhamento do Quadro 2, a seguir. Tais recursos foram bloqueados através do **Contingenciamento n.º 57/2017**. Assim sendo, fica evidenciado que os recursos serão viabilizados por uma **estratégia gerencial e administrativa de contingenciamento de outras despesas**.

3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Na estimativa do aumento da despesa, foram consideradas as informações fornecidas pela empresa Expresso Planalto nos autos do Processo n.º 04685/2017 à folha 10. Especificamente, tomou-se como **referência** o pagamento de 19.842 passagens gratuitas mensais ao preço contratual de R\$ 3,15 por mês por 8 meses. As projeções para 2018 e 2019 levaram em consideração apenas a inflação para o período e, obviamente, o total de 12 meses.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2017-2019.



Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno

Tabela 1 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2017-2019

Despesa Adicional	Estimativas Anuais		
	2017	2018	2019
Subsídios ao Sistema de Transporte Coletivo	500.000,00	807.300,00	868.977,72
Total	500.000,00	807.300,00	868.977,72

Fonte: Elaboração própria.

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017. Para 2017, foram considerados 8 meses.

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 1 com valores de referência das Tabelas 2 e 3, abaixo, conclui-se que **o aumento da despesa decorrente do projeto não se trata de despesa irrelevante.**

Tabela 2 – 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: Elaboração própria.

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 3 – 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: Elaboração própria.

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

**Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno**

Assim sendo, **há necessidade de** se estimar o **impacto orçamentário-financeiro**. A Tabela 4, a seguir, apresenta tal estimativa.

Tabela 4 – Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro no Período 2017-2019

Detalhamento	Período		
	2017	2018	2019
Aumento da Despesa (R\$)	500.000,00	807.300,00	868.977,72
Origem dos Recursos (R\$)	500.000,00	-	-
Impacto Orçamentário-financeiro (R\$)	-	807.300,00	868.977,72

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Pela Tabela 4, observa-se que o eventual impacto sobre as metas fiscais ocorreria em 2018 e 2019. Para eliminar tal risco, a ação governamental de manutenção do sistema de transporte coletivo deverá ser reprogramada.

Obviamente, para a realização da despesa decorrente da nova ação governamental em 2017, será necessário abrir ao Orçamento Geral do Município (OGM) crédito adicional especial por anulação no valor de R\$ 500.000,00. Os Quadros 1 e 2, a seguir, apresentam as classificações associadas ao crédito especial.

Quadro 1 – Classificação Orçamentária do Crédito

Ordem	Classificação Orçamentária	Ficha	Fonte	Valor (R\$)
1	02.15.03.15.452.0053.2219.3.3.60.45.00	Nova	100	500.000,00
Total				500.000,00

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Classificação Orçamentária da Anulação

Ordem	Classificação Orçamentária	Ficha	Fonte	Valor (R\$)
1	02.07.06.12.365.0010.1010.4.4.90.51.00	283	100	190.000,00
2	02.07.06.12.361.0010.1011.4.4.90.51.00	278	100	100.000,00
3	02.15.04.15.452.0052.2185.3.3.90.39.00	825	100	210.000,00
Total				500.000,00

Fonte: Elaboração própria.

Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda,
Planejamento e Controle Interno

4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que a alteração do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 com vistas à criação de ação governamental voltada para a manutenção do sistema de transporte coletivo no Município de Unaí dará origem a uma **despesa obrigatória de caráter continuado** com impacto orçamentário financeiro estimado em **R\$ 500 mil em 2017, R\$ 807 mil em 2018 e R\$ 869 mil em 2019**. Para fazer face à despesa, e para que as metas fiscais previstas na LDO de 2017 sejam integralmente preservadas, será necessário proceder à abertura de crédito adicional especial por anulação ao Orçamento Geral do Município (OGM) de 2017 através do **contingenciamento de outras despesas de natureza semelhante** e reprogramar a nova ação de governo para 2018 e 2019.

Unaí – MG, 7 de abril de 2017.



DANILO BIJOS CRISPIM.

Economista III

Corecon MG 6715

Matrícula 10.007-8

