

PARECER N.º /2019

COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS
PROJETO DE LEI N.º 24/2019

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADOR ALINO COELHO

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 24/2019 é de autoria do Chefe do Poder Executivo, que tem por escopo alterar anexo da Lei Complementar n.º 56, de 30 de outubro de 2006, que “dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Público do Município de Unaí e dá outras providências”

Fez-se acompanhar da presente matéria o Processo Administrativo n.º 17215/2018 (fls.8/20).

Recebido e publicado em 29 de março de 2019, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, que emitiu parecer e votação favoráveis à sua aprovação.

Em seguida, a matéria foi distribuída nesta Comissão que me designou como Relator para emitir parecer conjunto nos termos regimentais. Ainda nesta Comissão, foi solicitado, informalmente, ao Nobre Autor, o encaminhamento do inteiro teor de Parecer de Impacto Financeiro-Orçamentário, visto que Parecer constante das fls. 19/20 está incompleto.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A competência desta comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se inserida no art. 102, II, “d” e “g”, da Resolução n.º 195/1992, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(...)

d) repercussão financeira das proposições;

(...)

g) aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição de receita e despesa;

(...)

Analisando os aspectos orçamentários e financeiros da matéria sob exame, constata-se que dela poderá advir aumento ou diminuição de despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, decorrentes da alteração dos vencimentos iniciais da carreira do Monitor de Educação Infantil, visto que os valores originalmente fixados na Lei Complementar n.º 56, de 2006, encontram-se abaixo do salário mínimo nacional.

Antes de adentrar no mérito da presente matéria, faz-se necessário tecer algumas considerações que devem ser observadas pelo Parlamentar antes de aprovar uma matéria que possa acarretar aumento de despesa com pessoal para o Município.

Para planejar um aumento de despesa com pessoal, o gestor público deve observar algumas condições de ordem orçamentária e financeira, tais como a exigência constitucional da observância do limite com gastos de pessoal previsto em lei complementar, da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender o objeto de gasto, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2019 (Lei n.º 3.163, de 25 de junho de 2018), por sua vez, autoriza, no artigo 18, “as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos ou funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, desde que observado o disposto nos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000” (LRF).

Analisando os dispositivos da LRF que a LDO fez referência, percebe-se que o ato que acarretar aumento de despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais deverá estar acompanhado dos seguintes documentos e informações: a) declaração do ordenador de despesa de que o aumento

tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias; b) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstração da origem de recursos para seu custeio; e c) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Nesse ponto, cumpre destacar que a LRF, no § 3º do artigo 16, excepcionou dessas exigências os atos que criarem despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO. Esta considera 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, devidamente atualizados.

A estimativa de custos do presente projeto foi realizada na Tabela 1 do referido estudo, no qual foram considerados todos os pontos positivos e negativos para o erário municipal. A conclusão desse item é que o projeto irá gerar um **aumento de despesa**, com sua implementação, de R\$ 8.362,73 (oito mil trezentos e sessenta e dois reais e setenta e três centavos) no exercício de 2019; R\$ 8.739,05 (oito mil setecentos e trinta e nove reais e cinco centavos) no exercício de 2020; e R\$ 9.132,31 (nove mil cento e trinta e dois reais e trinta e centavos) no exercício de 2021.

De igual modo, a afirmação de que o valor da despesa é irrelevante também está correta, já que o artigo 42 da LDO reza que a despesa é considerada irrelevante quando não ultrapassar, para compras e serviços que não os de engenharia, o valor de R\$ 8.000,00, devidamente atualizados pelo IPCA, que soma, a valor presente, R\$ 27.815,00.

Com relação a análise do gasto de pessoal, como se trata de despesa irrelevante, conclui-se que esta não possui envergadura suficiente para comprometer o cumprimento do limite com gastos de pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante dos aspectos legais, orçamentários e financeiros aqui analisados, não se visualiza nenhum óbice para aprovação da matéria sob exame.

O Parecer n.º 1/2019, da lavra do Economista do Poder Executivo Municipal, Sr. Danilo Bijos Crispim, é parte integrante deste Parecer.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 24/2019.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 2 de maio de 2019.

VEREADOR ALINO COELHO
Relator Designado

Parecer n.º 1/2019

1. Resumo

Este PARECER analisa os aspectos econômicos, orçamentários e financeiros relacionados ao Projeto de Lei que "Altera anexo da Lei Complementar n.º 56, de 30 de outubro de 2006, que "Dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Público de Município de Unaí e dá outras providências.". O estudo destina-se ao atendimento de solicitação formal realizada no dia 22 de outubro de 2018, pela senhora Tatiane Rodrigues Rocha, conforme a folha 2 dos autos do Processo n.º 17.215/2018.

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 subsequentes;

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:

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.



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, contera 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 3.163, de 25 de junho de 2018² (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019), define:

Art. 25. Os projetos de lei que impliquem em diminuição de receita ou aumento de despesa do Município no exercício 2019 deverão estar acompanhados dos documentos previstos nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

Art. 43. 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 sem fracionamento por grupo de natureza de despesa de cada Poder 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.

² UNAÍ. Lei n.º 3.163, de 25 de junho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2019 e dá outras providências. Quadro de Publicações da Prefeitura, Unai, MG, 25 jun. 2018.

§ 1º Os valores correspondentes aos limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho 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 se classifica 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 2019-2021;
- 4) estimar o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto para o período 2019-2021, 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 2019-2021 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019.

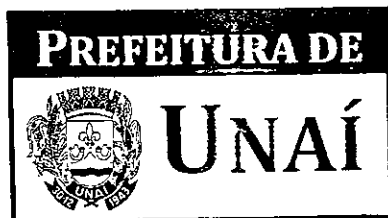
3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

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 corrente 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 obrigatória de caráter continuado, o Projeto de Lei em análise não aponta objetivamente qual será a origem dos recursos para custear as despesas decorrentes alteração da tabela de vencimentos.

Desta forma, considerou-se que a estratégia de governo será tomar medidas de contingenciamento de despesas de natureza semelhante e/ou elevar a arrecadação de receitas correntes de forma permanente.



SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA E PLANEJAMENTO
(SEFAP)

*

Secretaria Adjunta (Sead/Sefap)

3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Na estimativa de aumento da despesa, foi considerado um cenário em que os vencimentos atuais são corrigidos em 3,75%, ajuste equivalente à inflação de 2018 medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Além disso, esse percentual de 3,75% foi aplicado sobre os vencimentos encontrados na tabela que será instituída com o Projeto de Lei. Finalmente, foi considerado o valor de R\$ 998,00 para o salário mínimo de 2019.

O cenário imediato após a aprovação do Projeto de Lei foi construído com informações do Departamento de Recursos Humanos (DRH) da Prefeitura de Unaí (autos do Processo n.º 17.215/2018). Em 26/12/2018, constavam na folha de pagamento 109 servidores no cargo de Monitor de Educação Infantil. Nessa folha, também foram identificados 15 adicionais por tempo de serviço (quinqüênio). Pelos valores dos vencimentos, tomou-se como suposição que, dentre os servidores estáveis, há 4 no padrão C e apenas 1 no padrão B. Os 105 restantes foram classificados no padrão A.

Na estimativa da despesa, e na ausência de uma política de pessoal de longo prazo para o Poder Executivo, assim como em decorrência de variáveis que não podem ser controladas pelo Município, não foram considerados no período 2019-2020: 1) concessão de outros (ou mais) benefícios aos servidores que já se encontram no quadro de pessoal; 2) elevação ou redução no quantitativo de servidores no cargo; e 3) trajetória de evolução do salário mínimo.

Portanto, após calcular a variação imediata e considerar o efeito para todo o exercício de 2019, as projeções para 2020 e 2021 mantiveram constantes todos os parâmetros, com exceção da recomposição anual. A Tabela 1, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2019-2021.

Tabela 1 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2019-2021

Fontes de Despesa	Quantidade	Dispêndio Anual (R\$)	Projeções (R\$)		
			2019	2020	2021
Efeito sobre Vencimentos	109	7.738,91	7.738,91	8.087,17	8.451,09
Efeito sobre Quinquênios	15	623,82	623,82	651,89	681,22
Efeito sobre Contribuição Patronal	124	1.030,29	1.030,29	1.076,65	1.125,10
Total (R\$)			8.362,73	8.739,05	9.132,31

Fonte: Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento (Sead/Sefap).

Nota: As despesas com as recomposições salariais foram realizadas com os índices de inflação equivalentes a 3,75%, 4,5% e 4,5% para 2019, 2020 e 2021, respectivamente. Para 2020 e 2021 considerou-se o centro da meta de inflação estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom). Utilizou-se o fator de anualização de 13,33 para todos os anos. A alíquota de contribuição patronal utilizada foi de 12,32%.

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 os valores de referência das Tabelas 2 e 3, abaixo, conclui-se que o aumento da despesa decorrente do Projeto de Lei se enquadra como 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 2018 (R\$)
Obras e serviços de engenharia	15.000,00	3,47687473159692	52.153,12
Compras e outros serviços	8.000,00	3,47687473159692	27.815,00

Fonte: Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento (Sead/Sefap).

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 2018 (R\$)	Projeções (R\$)		
		2019	2020	2021
Obras e serviços de engenharia	52.153,12	52.153,12	54.500,01	56.952,51
Compras e outros serviços	27.815,00	27.815,00	29.066,67	30.374,67

Fonte: Secretaria Adjunta à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento (Sead/Sefap).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação equivalentes a 3,75%, 4,5% e 4,5% para 2019, 2020 e 2021, respectivamente. Para 2020 e 2021 considerou-se o centro da meta de inflação estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

Assim sendo, não há necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro.

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Uma vez que o aumento da despesa obrigatória de caráter continuado é irrelevante, o aumento da despesa primária da Prefeitura de Unai no período 2019-2021 envolve um risco potencial baixo para o alcance das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019. Em outras palavras, existe alta probabilidade de se atingir, no período 2019-2021, os resultados primário, nominal e orçamentário colimados.



SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA E PLANEJAMENTO
(SEFAP)



Secretaria Adjunta (Sead/Sefap)

4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que o Projeto de Lei que "Altera anexo da Lei Complementar n.º 56, de 30 de outubro de 2006, que "Dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério Público de Município de Unaí e dá outras providências." dará origem a uma despesa obrigatória de caráter continuado estimada em R\$ 8,4 mil em 2019, R\$ 8,7 mil em 2020 e R\$ 9,1 mil em 2021. O aumento da despesa é considerado irrelevante e representa baixo risco para as metas fiscais (resultados primário, nominal e orçamentário) estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019.

Finalmente, para que o Projeto de Lei tenha efeito neutro sobre a posição do Município quanto à limitação da despesa com pessoal e encargos sociais em cotejo com a Receita Corrente Líquida (RCL), será necessário reprogramar despesas pertencentes às mesmas categorias econômicas e grupos nos valores do aumento estimado. Alternativamente, também é válida a estratégia de eliminar despesas pertencentes a outras categorias econômicas e grupos nos valores do aumento estimado e, ao mesmo tempo, garantir o incremento da RCL em R\$ 15,5 mil em 2019, R\$ 16,2 mil em 2020 e R\$ 16,9 mil em 2021 para que a despesa total com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo permaneça estável nos horizontes de planejamento e de ajustamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Unaí – MG, 4 de fevereiro de 2019.

DANILO BIJOS CRISPIM.
Economista
Corecon MG 6715 | CNPEF 373
Matrícula 10.007-8