

EMENDA N.º AO PROJETO DE LEI N.º 61/2020

Acrescente-se, onde couber, no Projeto de Lei n.º 61/2020, o seguinte artigo com respectivo anexo.

“Fica incluído, no Anexo II da Lei n.º 3.129, de 14 de dezembro de 2017, o Programa 2552 – Apoio Emergencial ao Setor Cultural, nos termos do Anexo Único desta Emenda.” (NR)

Unaí (MG), 21 de outubro de 2020.

VEREADOR TIÃO DO RODO
Relator Designado

INCLUSÃO DE NOVO PROGRAMA NO PLANO PLURIANUAL 2018-2021

“Anexo II – Rol de Programas de Governo

CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ

.....

PREFEITURA DE UNAÍ
Programas de Apoio às Políticas Públicas

.....

Programas Finalísticos

.....

Secretaria Municipal da Cultura e Turismo (Sectur)

.....

2552 *Apoio Emergencial ao Setor Cultural*

.....” (NR)

Parecer n.º 5/2020

1. Resumo

Este **PARECER** analisa os aspectos **econômicos, orçamentários e financeiros** relacionados à alteração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 e à abertura de crédito adicional especial ao Orçamento Geral do Município (OGM) de 2020 previstas no **Projeto de Lei (PL)** que **“Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial de Fomento ao Setor Cultural no âmbito do Município de Unaí, e dá outras providências.”**. O estudo destina-se ao atendimento de **solicitação formal** realizada através de Comunicação Interna (CI) s/n no dia 16 de outubro de 2020 pela senhora **Celenita Martins Sobrinha Ribeiro**.

2. Fundamentação Legal

A Lei Municipal n.º 3.129, de 14 de dezembro de 2017¹ (Plano Plurianual 2018-2021), 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, o qual 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 a orientação estratégica de governo definida 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 3.129, de 14 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Unaí para o quadriênio 2018-2021. **Quadro de Publicações da Prefeitura**, Unaí, MG, 14 dez. 2017.

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 resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus

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.



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 3.234, de 27 de junho de 2019³ (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020), define:

Art. 25. Os projetos de lei que impliquem em diminuição de receita ou aumento de despesa do Município no exercício 2020 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.

§ 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 UNAÍ. Lei n.º 3.234, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 e dá outras providências. **Quadro de Publicações da Prefeitura**, Unaí, MG, 27 jun. 2019.



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 a orientação estratégica de governo definida no Plano Plurianual (PPA);
- 3) identificar os efeitos financeiros e demonstrar a exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do PPA:
 - 3.1 verificando se a despesa decorrente do Projeto de Lei (PL) se classifica como obrigatória de caráter continuado;
 - 3.2 investigando a existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado;
 - 3.3 calculando o valor do aumento da despesa decorrente do PL para o período 2019-2021 (entrada em vigor estabelecida em 20/10/2020 para efeito de estimativas);
 - 3.4 estimando o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto PL 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
 - 3.5 avaliando o risco que o impacto orçamentário-financeiro decorrente do PL representa para o cumprimento das metas fiscais fixadas para o período 2020-2022 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020.

As alterações nos instrumentos de planejamento decorrem diretamente do **Projeto de Lei (PL)** que **"Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial de Fomento ao Setor Cultural no âmbito do Município de Unaí, e dá outras providências."** Dessa forma, **o problema a ser enfrentado ou a demanda a ser atendida é "Realizar ações específicas de apoio emergencial ao setor cultural do Município de Unaí no âmbito da Lei Federal n.º 14.017, de 29 de junho de 2020 - Lei Aldir Blanc (LAB)."**

Tal alteração é **compatível** com a **orientação estratégica de governo** definida no Anexo I do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, especialmente com o **Eixo 16 | Cultura**. Como o objetivo geral do programa faz parte do **conjunto de iniciativas governamentais dos diferentes entes da federação para a mitigação dos efeitos econômicos e sociais adversos da pandemia de Covid-19**, a alteração dialoga com o Eixo 16 | Cultura de forma ampla, abarcando todos os itens. Ademais, cabe ressaltar que a **Lei Orgânica Municipal**

(LOM) de Unaí prevê no inciso XIII do artigo 20 que o Município – ente federado e sem distinção de poderes – deve “*planejar e promover a defesa permanente do Município e de seus habitantes contra as calamidades públicas*”.

3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

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

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

Uma vez que o caso em análise **não compreende uma despesa obrigatória de caráter continuado**, a demonstração de existência de recursos torna-se prejudicada. De toda forma, o PL explicita em seu Anexo II que todos os créditos orçamentários foram classificados com a fonte de recurso 162, qual seja, “Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc)”.

Portanto, **toda a despesa está vinculada a uma transferência discricionária da União** estimada em R\$ 602.826,36 em 2020, dispensando esforço fiscal do Município.

3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Como estimativa de aumento da despesa, foram considerados os valores financeiros associados às metas físicas das ações que serão incluídas no PPA 2018-2021 conforme o Anexo I do PL.

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	Projeções (R\$)		
	2020	2021	2022
Realização de eventos e/ou intervenções envolvendo espaços artísticos e culturais de direito privado com finalidade lucrativa (Projeto 1137)	88.576,36	-	-
Realização de parcerias com organizações da sociedade civil como fomento para a execução de propostas culturais (Projeto 1138)	115.000,00	-	-

Continua ↓

↓ Continuação

Fontes de Despesa	Projeções (R\$)		
	2020	2021	2022
Concessão de apoio financeiro a grupos e coletivos sem personalidade jurídica para a realização de produção cultural (Projeto 1139)	60.000,00	-	-
Concessão de prêmios para agentes de cultura popular (Projeto 1140)	231.250,00	-	-
Realização de projetos de natureza cultural por Microempreendedores Individuais (MEI) setoriais (Projeto 1141)	108.000,00	-	-
Total (R\$)	602.826,36	-	-

Fonte: Anexo II da Emenda enviada pela Mensagem n.º 316, de 16/12/2019.

Nota: Os valores correspondem às metas físicas e financeiras fixadas pelo Projeto de Lei (PL) de alteração do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021.

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 PL não 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 2019 (R\$)
Obras e serviços de engenharia	15.000,00	3,62659422907819	54.398,91
Compras e outros serviços	8.000,00	3,62659422907819	29.012,75

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 2019 (R\$)	Projeções (R\$)		
		2020	2021	2022
Obras e serviços de engenharia	54.398,91	56.574,87	58.696,43	58.554,99
Compras e outros serviços	29.012,75	30.173,26	31.304,76	32.400,43

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

Nota: As projeções foram realizadas com os centros das metas de inflação estabelecidas pelo Comitê de Política Monetária (Copom) equivalentes a 4% em 2020, 3,75% em 2021 e 3,5% em 2022. (Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>>. Acesso em: 19 out. 2020.

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 2019-2021

Detalhamento	Período		
	2020	2021	2022
Aumento da Despesa (R\$)	602.826,36		
Origem dos Recursos (R\$)	602.826,36		
Impacto Orçamentário-financeiro (R\$)	-	-	-

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

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

No caso em análise, percebe-se claramente que o governo central do Brasil optou pela estratégia **de descentralizar a execução das ações** emergenciais de apoio ao setor cultural estabelecidas e tipificadas na Lei Federal n.º 14.017, de 29 de junho de 2020 - Lei Aldir Blanc (LAB). Para tanto, envolveu os Estados, Distrito Federal e Municípios com a realização de transferências discricionárias mediante a apresentação de programas de trabalho construídos com a prospecção de potenciais beneficiados.

Uma vez que o Município de Unaí receberá a transferência corrente vinculada à LAB (recurso financeiro) para a realização de despesas e o cumprimento das metas pactuadas e aprovadas pelo governo federal, **o planejamento e a programação orçamentária no nível local apresentam-se como requisitos necessários à condição de regularidade e normalidade na aplicação dos recursos públicos**.

Dessa forma, é razoável argumentar que o PL está associado a um movimento de **descentralização administrativa** no complexo tecido das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro. Para Falletti (2006)⁴, o estudo da descentralização fica mais claro quanto se trabalha com uma **taxonomia específica**, ou seja, que identifica a natureza da autoridade que é distribuída entre os governos nacional e subnacionais. Neste sentido, há três categorias principais: 1) a descentralização administrativa; 2) a descentralização fiscal; e 3) a descentralização política.

Nesse contexto, e utilizando como parâmetro a escala da Figura 1, abaixo, dado que o **impacto orçamentário-financeiro é nulo, o PL envolve um risco potencial muito baixo** para o alcance das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020. Em outras palavras, é **muito alta a probabilidade** de se atingir, no período 2020-2021, os resultados primário, nominal e orçamentário colimados.

Figura 1 – Probabilidades de Sucesso e Graus de Risco

Probabilidade de Atingir as Metas Fiscais				
0 a 20%	21 a 40%	41 a 60%	60 a 80%	80 a 100%
Muito Baixa	Baixa	Moderada	Alta	Muito Alta
Risco Potencial Associado				
Muito Alto	Alto	Moderado	Baixo	Muito Baixo

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

⁴ FALLETI, Tulia G.. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas (Org.). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 21-54.

4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei (PL)** que **Projeto de Lei (PL)** que “**Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial de Fomento ao Setor Cultural no âmbito do Município de Unaí, e dá outras providências.**”, dará origem a uma **despesa** estimada em **R\$ 602.826,36 em 2020, sem efeitos posteriores em 2021 e 2022.** O aumento da **despesa não** é considerado **irrelevante** e, em virtude do impacto orçamentário financeiro nulo, representa **risco muito baixo** para as metas fiscais (resultados primário, nominal e orçamentário) estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020.

Para fazer face à despesa, será necessário proceder à abertura de crédito adicional especial por excesso de arrecadação ao Orçamento Geral do Município (OGM) de 2020.

Unaí – MG, 19 de outubro de 2020.

Dr. DANILO BIJOS CRISPIM
Economista
BSc* | MSc** | DSc***
Corecon-MG 6715 | CNPEF 373
Matrícula 10007-8

* *Bachelor of Science* (BSc), UnB, 2004.

** *Master of Science* (MSc), UnB, 2013.

*** *Doctor of Science* (DSc), UnB, 2019.