

**PARECER n.º 2/2022**

## **1. Resumo**

Este PARECER analisa os aspectos econômicos, orçamentários e financeiros relacionados ao Projeto de Lei (PL) que “Cria cargos que especifica, Cria Equipe Multidisciplinar da Educação e altera dispositivos 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 do Município de Unai e dá outras providências”.” O estudo destina-se ao atendimento de solicitação formal realizada no dia 28 de abril de 2022, pela senhora *Tatiane Rodrigues Rocha*, Assessora de Assuntos Legislativos e Administrativos, conforme a folha 21 do Processo n.º 05.974/2022.<sup>1</sup>

## **2. Fundamentação Legal**

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000<sup>2</sup>, 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;

<sup>1</sup> A versão do PL analisada encontra-se no intervalo de folhas 35-46 dos autos.

<sup>2</sup> 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.



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 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, conterà 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 3.387, de 24 de junho de 2021<sup>3</sup> (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022), define:

**Art. 17.** Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do parágrafo 1º do artigo 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do citado parágrafo, ficam autorizadas 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.

§ 1º Além de observar as normas previstas no caput deste artigo, no exercício financeiro de 2022, as despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo deverão atender às disposições contidas nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

§ 2º Todos os atos a serem praticados pela administração indireta do Poder Executivo que tenham relação com a política de pessoal e encargos sociais e implicação com os artigos 15, 16, 17, 18 e 19 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, deverão ser previamente submetidos à análise do órgão central de planejamento do Município para a emissão de parecer.

§ 3º Se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites estabelecidos no artigo 19 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, serão adotadas as medidas de que tratam os parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

.....

**Art. 24.** Os projetos de lei que impliquem em diminuição de receita ou aumento de despesa do Município no exercício 2022 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 natureza de despesa de cada Poder não ultrapasse os limites previstos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, nos casos de investimentos e de despesas de manutenção e custeio, respectivamente.

§ 1º Na análise de enquadramento das despesas irrelevantes, serão considerados investimentos as despesas que provoquem alteração qualitativa no patrimônio público e cujo prazo máximo de execução seja inferior a 12 (doze) meses.

§ 2º A criação de cargos, o aumento do número de vagas de cargos existentes, a alteração real de remuneração, a criação de adicionais e vantagens para os ocupantes de cargos públicos, bem como os demais casos pertencentes ao

<sup>3</sup> UNAÍ. Lei n.º 3.387, de 24 de junho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – LOA – do exercício de 2022 e dá outras providências. **Quadro de Publicações da Prefeitura**, Unai, MG, 24 jun. 2021.



grupo de pessoal e encargos sociais serão considerados como manutenção e custeio.

§ 3º 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 de Lei (PL) 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 PL para o período 2022-2024 (entrada em vigor estabelecida em 1º/7/2022 para efeito de estimativas);
- 4) estimar o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto PL para o período 2022-2024, 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 PL representa para o cumprimento das metas fiscais fixadas para o período 2022-2024 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022.

#### 3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

O PL em análise não **fixa objetivamente** um período igual ou inferior a 2 exercícios para a despesa derivada da iniciativa de **expansão 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 disponibilidade de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, o PL em análise **não aponta objetivamente** qual será a **origem dos recursos** para custear as despesas decorrentes da **criação de cargos**.







Desta forma, considerou-se que a estratégia de governo será tomar medidas de **redução de despesas de natureza semelhante** (despesas com pessoal e encargos sociais) e/ou **eleva**r de forma permanente **a arrecadação de receitas correntes**.

### 3.3. Estimativa do Aumento da Despesa

Na estimativa de aumento da despesa, foram considerados os **potenciais efeitos do PL apenas no período 2022-2024**.

Especificamente, as premissas adotadas foram:

- 1) ocupação de 50% das vagas no segundo semestre de 2022 e de 100% a partir de 2023; e
- 2) remunerações para 2022 reajustadas em 10,06%.

Ademais, e diante da 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 2022-2024:

- 1) concessão de outros benefícios aos servidores que já se encontram no quadro de pessoal;
- 2) elevação ou redução no quantitativo de servidores no quadro de pessoal fora do escopo do PL;
- 3) trajetória de evolução do salário mínimo; e
- 4) concessão de aumentos reais a outras categorias de servidores Municipais em decorrência dos chamados **unfunded mandates** (MENDES, 2016)<sup>4</sup>.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2022-2024.



<sup>4</sup> MENDES, Marcos. Os Conflitos Federativos na Democracia Brasileira. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Org.). **Finanças Públicas**: da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 285-304.



Tabela 1 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2022-2024

Inciso do Artigo 4º do Projeto de Lei	Cargos	Vagas Propostas (A)	Vencimento Inicial (R\$) (B)	Despesa Anual por Cargo (R\$) (C) = (A * B) × 13,33 para Anualização + 14% de CP - ARCN	Previsões Anuais (R\$)		
					2022 (D) = (C/4)	2023 (E) = (C) + 6,26% de Recomposição	2024 (F) = (E) + 6,26% de Recomposição
I	Psicólogo Educacional	2	4.165,35	126.594,98	31.648,75	134.519,83	142.940,77
II	Assistente Social Educacional	2	4.165,35	126.594,98	31.648,75	134.519,83	142.940,77
III	Terapeuta Ocupacional Educacional	2	4.165,35	126.594,98	31.648,75	134.519,83	142.940,77
IV	Pedagogo Educacional	6	4.165,35	379.784,95	94.946,24	403.559,49	428.822,31
V	Fonoaudiólogo Educacional	2	4.165,35	126.594,98	31.648,75	134.519,83	142.940,77
<b>Aumento da Despesa (R\$)</b>				<b>886.164,88</b>	<b>221.541,22</b>	<b>941.638,81</b>	<b>1.000.585,39</b>

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 6,26% para 2023 e 2024. O valor de 6,26% é o resultado da média geométrica da inflação anual medida pelo IPCA em 2019 (4,31%), 2020 (4,52%) e 2021 (10,06%). Utilizou-se o fator de anualização de 13,33 para todos os anos. A Alíquota Relativa ao Custo Normal (ARN) de contribuição previdenciária utilizada foi de 14% e a aplicação foi calculada sobre o custo total da remuneração bruta dos servidores.

### 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 1º/4/2021 (R\$)	Fator de Correção Monetária (IPCA)	Valor Corrigido até Dezembro de 2021 (R\$)
Investimentos	100.000,00	1,07514172629389	107.514,17
Manutenção e Custeio	50.000,00		53.757,09

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 14.133/2021, qual seja, 1º de abril de 2021.

*[Assinatura]*



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

Especificação	Valor Corrigido até Dezembro de 2021 (R\$)	Projeções (R\$)		
		2022	2023	2024
Investimentos	107.514,17	114.244,56	121.396,27	128.995,68
Manutenção e Custeio	53.757,09	57.122,28	60.698,13	64.497,84

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

Nota: As projeções foram realizadas com o percentual fixo de 6,26%, que é o resultado da média geométrica da inflação anual medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 2019 (4,31%), 2020 (4,52%) e 2021 (10,06%).

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 2022-2024

Detalhamento	Período		
	2022	2023	2024
Aumento da Despesa (R\$)	221.541,22	941.638,81	1.000.585,39
Origem dos Recursos (R\$)	-	-	-
Impacto Orçamentário-financeiro (R\$)	221.541,22	941.638,81	1.000.585,39

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

### 3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Inicialmente, e considerando a orientação do governo federal em direção à desburocratização, descentralização e desvinculação, o PL se situa na posição anticíclica com relação aos rumos da Administração Pública no país. Dito de outro modo, o PL aumenta as despesas primárias compulsórias do Município.

Quanto à limitação legal para a despesa com pessoal e encargos sociais estabelecida pela LRF, o Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal do Município (Executivo + Legislativo) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) apontou, para o exercício de 2021, o percentual de aplicação no Município equivalente a **51,68 %** da Receita Corrente Líquida Ajustada. Desse total, o índice atingiu **48,76%** para ao Poder Executivo e **2,92%** para o Poder Legislativo. Esse resultado demonstra que o Poder Executivo está pouco acima do limite de alerta (48,60% - LRF, Artigo 59, § 1º, inciso II) e abaixo do limite prudencial (51,30% - LRF, Artigo 22, § Único), mantendo margem segura com relação ao teto (54% - LRF, Artigo 20, inciso III, alínea "b").

*[Assinaturas manuscritas]*





Nesse contexto, e utilizando como parâmetro a escala da Figura 1, abaixo, ainda que o **aumento da despesa obrigatória de caráter continuado não** seja irrelevante, **o PL envolve um risco potencial muito baixo** para o alcance das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022. Em outras palavras, existe **probabilidade muito alta** de se atingir, no período 2022-2024, 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).

Essa avaliação também se justifica diante da evolução da receita orçamentária da Prefeitura de Unaí, que passou de R\$ 264.671.311,49 em 2020 para R\$ 322.867.953,01 em 2021. O incremento de R\$ 58.196.641,52 em apenas 1 ano corresponde a uma variação nominal de 21,99%, muito acima do patamar de inflação para o mesmo período (10,06%).

#### 4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei (PL)** que “**Cria cargos que especifica, Cria Equipe Multidisciplinar da Educação e altera dispositivos 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 do Município de Unaí e dá outras providências”.**” dará origem a uma **despesa obrigatória de caráter continuado** estimada em **R\$ 222 mil em 2022, R\$ 942 mil em 2023 e R\$ 1 milhão em 2024**. O aumento da **despesa não** é considerado irrelevante e representa **risco muito baixo** para as metas fiscais (resultados primário, nominal e orçamentário) estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022.

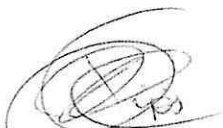
Finalmente, para que o **PL** tenha efeito neutro sobre a posição do Município quanto à limitação da despesa com pessoal e encargos sociais em cotejo com a Receita Corrente Líquida (RCL), será necessário **reprogramar despesas pertencentes às mesmas categorias econômicas e grupos** nos valores do aumento 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 nominal permanente da RCL em R\$ 410 mil em 2022, R\$ 1,7 milhão em 2023 e R\$ 1,9 milhão em 2024** para que a despesa total com





peçoal e encargos sociais do Poder Executivo permaneça estável nos horizontes de planejamento e de ajustamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Unai – MG, 12 de maio de 2022.



**Dr. DANILO BIJOS CRISPIM**

Economista

Corecon MG 6715 | CNPEF 373

Matrícula 10.007-8

