



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 136 /2020

Assunto: Projeto de Lei nº 60/20 – Aatoria Prefeito Orestes Previtale Junior – “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2021”.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2021” de autoria do Prefeito Orestes Previtale Junior solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente as seguintes justificativas:

“Importa destacar que na projeção das receitas para os exercícios de 2021 a 2023 foram considerados os seguintes fatores:

Administração Direta

I. o volume de arrecadação do exercício de 2020, estimado em R\$ 526.000.000,00 (quinhentos e vinte e seis milhões de reais);

II. os efeitos das reduções dos repasses do I.C.M.S e F.P.M de competências estadual e federal, respectivamente, em virtude dos reflexos da pandemia ocasionada pelo vírus COVID-19;

III. o comportamento das arrecadações dos impostos municipais considerando-se o atual cenário econômico abalado pela pandemia

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(COVID-19). O I.P.T.U. terá, para o exercício de 2021, apenas o reajustamento da atualização monetária de sua base de cálculo (valor venal), provocando apenas crescimento nominal nessa arrecadação. O I.T.B.I., que depende do volume e do comportamento do mercado imobiliário, poderá, em razão de uma possível crise econômica, sofrer queda em sua arrecadação, assim como o I.S.S.Q.N., que também poderá sofrer redução uma vez que o segundo setor (prestação dos serviços) é um dos grandes afetados pela atual crise.

Desta forma, de modo prudente, a Municipalidade utilizará racionalmente os recursos potencialmente existentes em metas prioritárias, visando atender as legítimas aspirações da coletividade, nas diversas áreas de atuação."

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

O projeto, em síntese, abrange as diretrizes em matéria orçamentária destinadas aos órgãos municipais da administração direta e indireta, fixa metas fiscais e estabelece normas que orientarão a proposta orçamentária. Dispõe ainda sobre a projeção de receitas e alterações na legislação tributária. A sua elaboração pautou-se pelas normas da Constituição Federal, da Constituição Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Orgânica.

Primeiramente quanto à iniciativa do projeto observamos que a Lei Orgânica, em conformidade com a Constituição Federal, determina a competência privativa do Prefeito no art. 80 inciso XV. Para tanto, estabelece ainda no art. 152 o prazo de encaminhamento do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara até 31 de maio de cada exercício.

(ACP) *A*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 80. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais;”

“Art. 151. Leis de iniciativa do Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que constituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

§ 3º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Município;

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações constituídas ou mantidas pelo Município;

IV - programa analítico de obras, especificando as respectivas secretarias.

§ 4º O projeto da lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenção, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 5º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito, por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 6º O Poder Executivo publicará, até vinte dias após o encerramento de cada mês, o relatório resumido e versão simplificada e de fácil compreensão, da execução orçamentária.

Art. 152. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado à Câmara Municipal até o dia 31 de maio de cada exercício, devendo ser aprovado até o mês de junho.

§ 1º. O Poder Executivo deverá publicar, previamente, versão simplificada e compreensível das diretrizes orçamentárias.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º. A lei de diretrizes orçamentária deverá prever um regime de execução das previsões incluídas ou acrescidas ao projeto de lei orçamentária por emendas individuais, cuja aprovação observará o limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

§ 3º. O limite a que se refere o parágrafo anterior será distribuído em partes iguais, por Vereador, sendo que a metade do valor individualmente aprovado será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º. As previsões aprovadas não poderão ser transferidas ou remanejadas para outra categoria econômica de programação ou de um órgão para outro da Administração Municipal sem prévia autorização legislativa.

Art. 153. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Câmara Municipal.

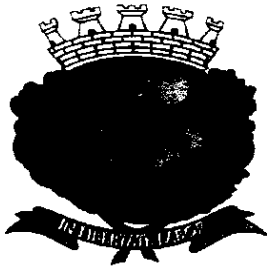
§ 1º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, aceitos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotação para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 2º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 3º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

§ 4º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto neste capítulo, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 5º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição parcial do projeto da lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 6º. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas a que se refere o § 2º do art. 152, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 7º. Não serão de execução obrigatória as emendas que apresentem impedimento de ordem técnica justificável, para as quais serão adotadas as seguintes medidas:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da previsão cujo impedimento seja insuperável;


III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da previsão cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Poder Legislativo não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 8º. Após o prazo previsto no inciso IV do § 7º, as programações orçamentárias previstas no § 6º não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 7º.

§ 9º. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 7º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 10. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 7º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 11. *Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.*”

No que tange ao conteúdo a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve atender, além dos preceitos constitucionais, aqueles dispostos na Lei Complementar nº 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os contidos no art. 4º:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

(...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

(...)

§ 1º *Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem."

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim sendo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo orienta seus jurisdicionados, por meio do Comunicado SDG nº 13/2017, sobre o processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“1- Em consonância com a Lei 13.019, de 2014, previsão de critérios próprios, específicos, para as subvenções sociais, contribuições e auxílios destinados às entidades do terceiro setor (art. 4º, I, “f” e 26, da LRF).

2- Desde que em mora no dia 25 de março de 2015, apresentação de plano de pagamento de precatórios (art. 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

3- Para atender à Lei Federal nº 8069, de 1990 (art. 4º, parágrafo único, “d”) e ao Comunicado SDG nº 8, de 2011, interessante vincular fração da receita para despesas de proteção à criança e ao adolescente.

4- Na existência de déficit financeiro, deve o anexo de metas fiscais propor superávit de execução orçamentária para liquidar, ainda que gradualmente, aquela dívida de curto prazo.

5- Sob o princípio orçamentário do equilíbrio, aquela proposição se materializa, no campo da despesa, por Reserva de Contingência, equivalente ao desejado superávit orçamentário.

6- E no intuito de garantir sobredita meta fiscal, haverá de se mostrar o tipo de gasto que será limitado caso haja frustração de receita (art. 4º, I, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

7- Há de ser módico, moderado, o percentual para as transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

8- *Para a autorização solicitada no art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve existir anexo informando o custeio de serviços que são próprios da União e do Estado (tipo de serviço/valor).*

9- *Conveniente determinar específicas ações programáticas para gastos sujeitos a limites ou vulneráveis a desvios, que não possam ser claramente identificados no elemento de despesa (ex: publicidade oficial; propaganda; adiantamentos; despesas com viagens; gastos de representação)."*

Destarte, a Corte de Contas Paulista esmiuçou suas recomendações referentes aos processos de elaborações das peças orçamentárias no **Manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as Regras do último ano de Mandato e da Legislação Eleitoral** do qual trago os seguintes trechos:

"Não planejar significa gastar mal o dinheiro público; em prioridades imediatistas, de conveniência, que à frente vão surgindo.

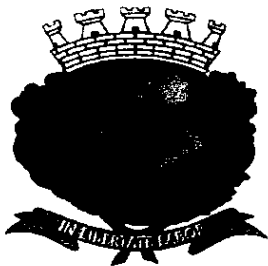
Quantos empréstimos, onerosos, precisaram ser feitos por falta de planificação de caixa? Quantas obras foram paralisadas por ausência de recursos financeiros?

Quanto déficit se fez por superestimativa da receita orçamentária? Quantos projetos se frustraram por falta de articulação com outros empreendimentos governamentais?

Quantas obras e novos serviços caíram em desuso por falta de adequada operação e manutenção? Quantos servidores foram admitidos em setores que nada tinham a ver com as reais prioridades da Administração?

Afora essas questões que justificam, à farta, o planejamento orçamentário, não é demais recordar que a LRF se assenta em duas

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pilastras: a transparência fiscal e o bom planejamento no uso do dinheiro público (art. 1º, § 1º).

O planejamento orçamentário deficiente tem sido um dos principais motivos pelos quais o Município não atinge a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas (multas de trânsito, royalties, CIDE, fundo da criança e do adolescente); enfim, incorre em várias mazelas que indicam o parecer desfavorável desta Corte.11 (11 Nesse sentido, ver decisões dos TC-001007/026/11 e TC-001691/026/12)

• No Brasil, essa planificação se desdobra em 3 (três) leis; hierarquizadas e interdependentes (art. 165, Constituição Federal [CF]):

- O Plano Plurianual – PPA;*
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;*
- A Lei de Orçamento Anual – LOA.*

A LDO é um excelente instrumento de planejamento, principalmente para final de mandato; nela o Poder Executivo demonstra, todo ano, metas e prioridades, as políticas de pessoal e tributária, a economia para reduzir o estoque da dívida (resultado primário), os critérios para limitar gastos e distribuir subvenções, entre tantos outros aspectos de gestão financeira.

Além disso, e considerando que as normas gerais de direito financeiro não conseguem captar todas as peculiaridades locais, a LDO é excelente oportunidade para inibir o mau uso do dinheiro público, podendo, p. ex., proibir aquisição de automóveis de luxo, contratos com empresas pertencentes a servidor público, obras cujos preços superem consagrados indicadores de mercado.

Em sua missão pedagógica, este Tribunal sugere conteúdos que, segundo a legislação e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei de Diretrizes Orçamentárias.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É o que se vê no Comunicado SDG nº 14, de 20 de abril de 2010:

1- A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, "f" c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2- Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.

3- Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exemplificam:

- a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal;
- b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total;
- c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente;
- d) declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo;
- e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.

4- Tendo em mira os dispositivos mencionados no item 1, a Lei de Diretrizes Orçamentárias há de também enunciar critérios para ajuda financeira a entidades da Administração indireta do mesmo nível de governo.

5- Destinados a autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, as transferências monetárias do ente central devem, portanto, submeter-se a condições ditas na LDO, às quais, em nível de exemplo, podem assentar-se em metas operacionais a ser cumpridas por aquelas entidades subvencionadas.

6- Para atender ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Poder Executivo, em anexo próprio da LDO, mostrar que as obras em andamento disporão de suficiente dotação no próximo orçamento. Do

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

contrário, a Administração justificará, naquele anexo, a paralisação ou o retardamento do projeto.

7- Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), deve o anexo de metas fiscais propor superávit orçamentário para liquidar, ainda que gradualmente, aquele passivo de curta exigibilidade (art. 4º, § 1º da LRF).

8- A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prescrever objetivos critérios para limitação da despesa, caso haja queda na arrecadação prevista (art. 4º, I, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal).

9- Para atender à **especificidade** dita no art. 169, § 1º, II da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve autorizar, no **específico programa** do anexo de metas e prioridades, a criação de cargos, empregos ou funções, a concessão de qualquer vantagem ou aumento remuneratório, bem como a admissão ou contratação de pessoal.

10- No escopo de possibilitar o controle do art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve a LDO prever que os gastos de propaganda e publicidade oficial comonham específica atividade programática.

(....)

No último ano de mandato, assim como nos demais, recomenda-se a utilização de percentual moderado de alteração orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º, da CF).

Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 10%. Eis um "cheque em branco" para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Sob aquele excesso, poderia o Alcaide assim pensar: "se posso modificar como quero o orçamento, por que então elaborar, de pronto, um eficiente projeto, sujeito a emendas e alterações por parte dos Vereadores, inviabilizando minhas futuras decisões de novas obras e serviços?"

Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

Já o remanejamento, a transferência e transposição, podem contar com uma autorização módica, moderada, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ou, esgotada tal margem percentual, há de o chefe do Executivo solicitar específica autorização do Legislativo.

(...)

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar os seguintes percentuais:

- 25% da receita de impostos e transferências na educação infantil e no ensino fundamental (art. 212 da CF);*
- 60% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]).*

Os 25% incidem sobre toda a receita resultante de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM47, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD).

De igual modo, os tais 25% alcançam a receita da dívida ativa tributária, a de multas e juros por impostos atrasados e a derivada da Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

Desde a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2007, parte dos 25% não mais é, obrigatoriamente, empregada no ensino

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

fundamental. A partir dali, inexistente a necessidade de utilizar 60% naquela etapa de aprendizado (60% x 25% = 15% dos impostos). Assim, ao longo dos anos do FUNDEB, os municípios podem aplicar, livremente, os 25% entre seus níveis de competência constitucional: a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º, da CF).

(...)

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar, em ações e serviços da Saúde, 15% da receita de impostos, próprios e transferidos.

Isso foi o determinado na Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que se ressentia de lei complementar tipificando, de forma clara, o que vem a ser gasto com saúde, bem assim as normas de controle e fiscalização desse modelo de financiamento.

(...)

Desde que integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, o Município arrecada multas, devendo aplicá-las nas hipóteses do art. 320 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro [CTB]):

*Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em **sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.***

Parágrafo único - O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (g.n.)

(...)

Sob a LRF, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), (...)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A LRF, art. 20, III, repartiu os 60% entre os poderes estatais; no município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL)."

Já, por meio do **Manual Lei de Responsabilidade Fiscal**, o Tribunal de Contas traz recomendações importantes ao Poder Legislativo, ressaltando sua importância no processo de aprovação das peças orçamentárias, bem como, no acompanhamento da execução orçamentária no exercício do poder fiscalizatório, inclusive denotando sua responsabilidade:

"Eis algumas das recomendações emitidas nos respectivos processos de contas:

TC-1537/026/13:

"Quanto às peças de planejamento, é imperativa a utilização de indicadores, como unidade de medida, custos e metas, para propiciar o acompanhamento e monitoramento do resultado de sua própria atuação, em relação ao que foi planejado, e aplicar, em tempo, se o caso, as medidas corretivas necessárias, bem como fixar critérios para concessão de repasses a entidades do terceiro setor."

TC-2011/026/13:

"Recomenda ao Prefeito que adote medidas objetivando impedir as ocorrências apontadas nos itens: Planejamento das Políticas Públicas (relativamente aos indicadores e metas físicas adotadas nas peças de planejamento): ... PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - os indicadores e as metas físicas adotadas nas peças de planejamento não são adequados para mensuração da eficiência dos programas de governo; faltou a elaboração do Plano de Saneamento Básico, em desacordo com a Lei Federal nº 11.445/07."

TC-226/026/13:

"No que concerne ao apurado no item "A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO", em

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que pesem as alegações ofertadas, recomendo ao Legislativo que, quando da análise das peças de planejamento da Municipalidade, examine os indicativos referentes à definição e à aferição dos resultados pretendidos, em atenção ao artigo 1º, § 1º, c.c. artigo 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00.

TC-2202/026/15:

“Expeçam-se à Origem as seguintes recomendações: - aprimoramento de seus prospectos de planejamento, com vistas à adequada aferição de metas e resultados das ações de governo, em atenção aos princípios da eficiência e da transparência (item 14.1);”

TC-4128.989.16:

“À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que: - estabeleça indicadores e metas físicas que permitam avaliar a eficácia e a efetividade dos Programas e Ações das peças de planejamento...”

Presente esse desvio fiscal, a responsabilidade há de ser atribuída a dois Poderes estatais: o que elabora o projeto orçamentário (Executivo) e o que o aprova e fiscaliza a sua execução (Legislativo).

Nesse sentido, foram as decisões:

TC-2216/026/10:

*“Com relação ao criticado percentual de autorização de abertura de créditos suplementares (de até 100%), compete **RECOMENDAR** à Edilidade que, no momento em que couber apreciar a proposta orçamentária e fiscalizar a sua execução, procure evitar que os elevados percentuais de autorização para abertura de créditos suplementares se transformem em mecanismo destinado à descaracterização do orçamento.”*

TC-2279/026/10:

“2.4. Com relação ao apontamento de que o Legislativo vem aprovando as peças de planejamento, mesmo que não atendidos

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

todos os requisitos previstos na legislação de regência, em especial, diante da anotada ausência de indicadores e metas físicas por programa e ações de governo no PPA e na LDO, que propiciassem a adequada avaliação da eficácia e efetividade das realizações viabilizadas com recursos do orçamento, pertinente que o Legislativo seja **RECOMENDADO** a exercer uma maior atenção quando do exame dos projetos de lei que tratem do PPA, da LDO e da LOA, consoante dispõe o Art. 166, §1º, II da Carta Magna e os Artigo 4º, I, "e" e Artigo 16, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

TC-2461/026/12:

Com relação às falhas apontadas pela Fiscalização, entendo que podem ser acolhidas as justificativas apresentadas com relação ao item "Planejamento das Políticas Públicas e Sistema de Controle Interno". Este Tribunal reconhece que a iniciativa das proposituras das peças de planejamento é do Poder Executivo e vem definindo orientação de, para valorizar as atribuições do Legislativo, recomendar à Câmara, a quem cabe fiscalizar e julgar as contas do Executivo, que contribua para aprimorar as peças de Planejamento das Políticas Públicas (PPA, LDO e LOA), ajustando-as aos preceitos constitucionais e legais incidentes."

Não é demais lembrar que o § 1º do artigo 1º da LRF exige ação planejada e transparente, requisito da responsabilidade na Gestão Fiscal.

Além disso, o pleno exercício das competências legislativas envolvem a fiscalização dos atos do Executivo e a avaliação da eficiência e dos resultados das políticas públicas implementadas de acordo com programas e ações delineados nas peças de planejamento.

Neste diapasão, a eficácia e efetividade apenas possuem condições de ser suficientemente mensuradas a partir da definição objetiva de indicadores e metas físicas que permitam a elaboração de um

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

diagnóstico entre o que foi planejado e pretendido pela Administração e o resultado efetivamente alcançado após determinado período.

Desta forma, destaco a grande relevância da matéria para que o Legislativo, naquilo que a ele compete durante a apreciação e deliberação dos projetos de lei que tratem do PPA e da LDO, exerça rigorosa verificação quanto à existência de indicadores e metas físicas por programa e ações de governo.”

A carência de planejamento orçamentário era justificada pela não edição da lei complementar que definiria os contornos básicos dos três instrumentos que integram o processo orçamentário nacional: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual (art. 165, § 9º, CF).

Agora, a Lei Complementar 101/00 disciplina certos conteúdos das diretrizes orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, ambas de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Casa de Contas recomendações como as que seguem:

✓ Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.

✓ Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.

✓ Salutar que seja moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF).2

2 TC-616/026/14. E. Pleno. Sessão: 30.08.17: “O Município já havia experimentado a rejeição de contas pelo motivo indicado (TC-2143/026/13 – contas de 2013 – Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – confirmado pelo E. Tribunal Pleno em 11.05.16,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pelo não provimento do Pedido de Reexame), aliás, oportunidade onde fora destacado que “a Fiscalização vem apontando, no Município de ..., a autorização para abertura de créditos adicionais acima da inflação; irregularidade em que a Prefeitura reincidiu, sistematicamente, nos exercícios seguintes (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013)”, desse modo, não havendo elementos suficientes a considerar em contrário.”

TC-6068.989.16. Primeira Câmara. Sessão: 26.03.19. “Oficie-se ao atual Presidente da Câmara, transmitindo recomendação para que observe o Comunicado SDG nº 29/10;”

TC-19569.989.16 (Ref.: TC-3805.989.16). “O volume de alterações orçamentárias não pode ser tolerado, haja vista o panorama de desequilíbrio orçamentário e o desatendimento às orientações traçadas nos Comunicados SDG nº 20/10 e 35/15, ressaltando-se que as questões atinentes ao impacto de sentenças judiciais e à ausência de reflexo no exercício posterior já foram apreciadas e rechaçadas na fase processual pretérita, inexistindo elementos a ensejar revisão sobre o tema.”

✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar municiada dos anexos de metas e riscos fiscais (art. 4º, § 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal).*

✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve evidenciar critérios objetivos para limitação de empenho, caso haja queda na receita estimada (art. 4º, I, “b” da LRF).*

✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentárias precisa enunciar objetivas condições para subvencionar entidades do Terceiro Setor (art. 4º, I, “f” da LRF).*

✓ *A Lei Orçamentária Anual deve abranger todas as entidades públicas do Município, atendendo ao Princípio Orçamentário da Unidade (art. 165, § 5º, I da CF).*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ Oriundos da participação popular (art. 48, LRF), as obras e outros projetos devem se individualizar, na Lei Orçamentária Anual, em específicas categorias programáticas.
- ✓ A transposição, transferência e remanejamento devem estar precedidos de autorizações legislativas (art. 167, VI da CF), exceto no caso previsto no § 5º do referido dispositivo legal, introduzido pela EC nº 85/2015. Vide, na sequência, o Comunicado SDG nº 32/2015.
- ✓ A Lei Orçamentária Anual precisa detalhar-se até o nível do elemento de despesa (art. 15 da Lei Federal nº. 4.320, de 1964).

(...)

Cabe destacar a inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, ao estabelecer no parágrafo único do art. 48 a sua transparência, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas para a administração, por meio de audiências públicas nas fases diferenciadas de “elaboração” e de “aprovação” das propostas orçamentárias.

Este Tribunal em suas decisões nos processos de Contas Anuais, reiteradamente, tem expedido recomendações para que não só realizem as audiências públicas, mas que adotem mecanismos de ampla divulgação, além de realizá-las em horários que proporcionem a ampla participação popular. Nesse sentido:

TC- 2431/026/12:

“2.3. No item “Planejamento das Políticas Públicas”, embora divulgadas as audiências públicas destinadas ao debate das peças orçamentárias, sua realização vem ocorrendo em dias úteis e no horário comercial, o que dificulta a participação popular.”

Cabe, assim, **recomendação** ao Legislativo para que atenda, em sua plenitude, o disposto no artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, designando datas e horários que permitam

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o comparecimento do maior número possível de pessoas nas mencionadas audiências.

Com relação à mensagem de envio da proposta à Câmara Municipal, a mesma deverá no seu bojo expor de forma circunstanciada a situação econômico-financeira da administração, demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a sua dívida flutuante e fundada, a situação de restos a pagar e outros compromissos financeiros frente a sua capacidade de liquidez; a justificação da política econômico-financeira do Governo e justificação da receita e despesa para o período plurianual, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme dispõe o inc. I do art. 22 da Lei Federal nº. 4320/64.

(...)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é a grande inovação no sistema orçamentário nacional, introduzida que foi pela Carta de 1.988, sendo que, no âmbito da LRF, destaca-se como instrumento fundamental, eis que regula, todo ano, conteúdos essenciais para o uso responsável do dinheiro público.

A Constituição revela o que, minimamente, deve fazer-se presente nas Diretrizes Orçamentárias (§ 2º, art. 165):

✓ *Metas e prioridades para o exercício seguinte; aqui, é detalhada a parcela do PPA que se realizará no ano vindouro; esse teor, o das metas e prioridades, faz da LDO uma "ponte" entre o Plano Plurianual e a Lei de Orçamento;*

✓ *Orientações gerais para elaboração do orçamento-programa. Exemplos: despesas de publicidade e propaganda comporão específica categoria programática; quais as prioridades de governo; qual o limite de Despesa de Pessoal para Autarquias e Fundações; quais as despesas proibidas; quanto se repassará para as Entidades do Terceiro Setor;*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ *Alteração na legislação tributária; neste ponto, o Executivo sinalizará que pretende elevar a alíquota do IPTU ou corrigir seus valores venais, assim como adequar taxas aos respectivos custos, logicamente amparados por leis específicas (art. 150, I da CF);*
- ✓ *Além do referido artigo, a Constituição prescreve, em outras passagens, certos conteúdos da LDO:*
- ✓ *Previsão específica quanto às mudanças na política de pessoal; neste caso, a Administração informará que pretende criar e prover cargos, conceder aumento ou reajuste ao funcionalismo, reestruturar carreiras, entre outras práticas (art. 169, § 1º).*
- ✓ *Identificação de limite para o gasto legislativo, tendo em foco os parâmetros máximos contidos no artigo 29-A da Constituição Federal (CF, art. 51, IV e 52, XII).*

(...)

Além dos sobreditos teores constitucionais, a LDO apresentará os que seguem:

- ✓ *Crêterios para contingenciamento ("congelamento") de dotações quando a evolução da receita bimensal comprometer os resultados orçamentários e financeiros pretendidos (art. 4º, I, "b");*
- ✓ *Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas, na forma de controle operacional de custos (art. 4º, I, "e");*
- ✓ *Condições para ajudar financeiramente instituições privadas. Exemplo: metas operacionais de atendimento; aplicação na atividade-fim de, ao menos, 80% da receita; regularidade fiscal da beneficiada; atestado de bom funcionamento (art. 4º, I, f);*
- ✓ *Condições para transferir recursos para entes da Administração Indireta; ex.: cumprimento de metas por parte de Autarquias, Fundações e Estatais Dependentes, (art. 4º, I, f);*
- ✓ *Autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias do Estado e da União. Ex.: gastos de operação do quartel da*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Polícia Militar, do Tiro de Guerra, do Cartório Eleitoral, da Delegacia de Polícia, do Fórum, entre tantos outros (art. 62, I, LRF);

✓ *Critérios para novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento (art. 45, caput, LRF);*

✓ *Critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal para todo o Município, nele incluído a Câmara (art. 8º, caput, LRF);*

✓ *Percentual da Receita Corrente Líquida que será retido, na peça orçamentária, enquanto Reserva de Contingência, destinada a passivos contingentes e outros riscos fiscais (art. 5º, III, LRF);*

✓ *Critérios para contratação de horas extras quando o Poder superar o limite prudencial para pessoal: Executivo, 51,30% da RCL; Legislativo, 5,7% da RCL (art. 22, parágrafo único);*

✓ *Determinação do índice de preços para atualização monetária do principal da Dívida Mobiliária Refinanciada (art. 5º, § 3º);*

Da mesma forma que os prazos para o PPA, diante do veto presencial ao artigo que também definiria para a LDO, restou uma lacuna legal.

A Constituição Federal definiu para a União o seguinte prazo (art. 35, §2º, II, ADCT):

✓ *Até o dia 15 de abril de cada ano: Presidente encaminha ao Congresso Nacional.*

✓ *Até o encerramento do primeiro período da sessão Legislativa: Congresso devolve para sanção do Presidente da República.*

✓ *A Constituição do Estado de São Paulo estabeleceu data para envio pouco diferente (art. 174, § 9º, 2):*

✓ *Até 30 de abril, anualmente: Governador encaminha à Assembleia Legislativa.*

✓ *Até o encerramento da sessão Legislativa: Assembleia Legislativa devolve para sanção do Governador, donde se infere que*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo ou mesmo não apreciar.

8. Os anexos adicionais das diretrizes orçamentárias, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.1 Anexo de Metas Fiscais

Esse Anexo preverá metas para os três anos seguintes. É o triênio móvel, melhor ilustrado com o exemplo: Ano Atual (X), serão antevistos resultados para (X+1), (X+2) e (X+3); já, em (X+1), serão reprogramadas, se for o caso, as metas de (X+2) e (X+3).

E, o que vem a ser essas Metas Fiscais?

Meta Fiscal é o que se espera arrecadar, gastar e, do confronto dessas ações, obter uma sobra para quitar Restos a Pagar e o Serviço da Dívida Consolidada (principal, juros e demais encargos).

Enfim, o Anexo das Metas Fiscais compreenderá:

✓ Previsão trienal da Receita, da Despesa, e dos Resultados Primário e Nominal. Tendo em mira que os Municípios padecem da Dívida de Curto Prazo, composta, em imensa maioria, por Restos a Pagar sem cobertura financeira, sob tal cenário, este Tribunal de Contas solicita previsão, na LDO3

3 Comunicado SDG nº 29/2010., de Meta de Resultado Bruto de Execução Orçamentária, conquanto os resultados Primário e Nominal não solvem aquela dívida de Restos a Pagar;

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, em face do atual processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias – LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue:

7- Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), deve o anexo de metas fiscais propor superávit orçamentário para liquidar, ainda que progressivamente, aquele passivo de curta exigibilidade (art. 4º, § 1º da LRF).

SDG, 20 de abril de 2010

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO- DIRETOR GERAL"

- ✓ *Previsão Trienal de Evolução da Dívida Pública; neste caso, serão consideradas*
- ✓ *Dívida Flutuante (Curto Prazo) e a Dívida Consolidada (Longo Prazo);*
- ✓ *Avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;*
- ✓ *Evolução do Patrimônio Líquido;*
- ✓ *Avaliação financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência;*
- ✓ *Estimativa de compensação da renúncia de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.*

De acordo com o artigo 5º, II da Lei 10.028, de 2000, Chefe de Poder Executivo que não apresentar o Anexo de Metas Fiscais sofrerá multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais.

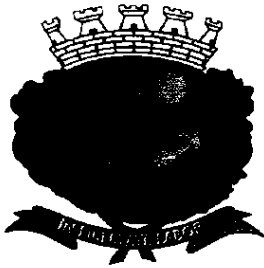
Nesse sentido, este Tribunal de Contas nos autos do Apartado das Contas Anuais de 2008 de determinado Município, sob o TC-800156/185/08, proferiu decisão, mantida em sede de Recurso Ordinário, nos seguintes termos:

"A questão que se verifica é a responsabilização do gestor pela ausência do Anexo de Metas Fiscais na LDO, falta de transparência nas peças orçamentárias do município e por prejuízo ao planejamento eficaz na execução orçamentária.

Nesse sentido, a falta de documento que defina o planejamento das metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - revela total abandono aos princípios constitucionais do Orçamento, especialmente em relação ao que dispõe a Carta Maior do país quanto às metas e prioridades da administração pública e à orientação dos instrumentos orçamentários.

.....

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pelo exposto, à vista dos elementos que instruem os autos e com arrimo no que dispõem as Resoluções 03/2012 e 02/2013, julgo irregular a matéria examinada em razão de ter caracterizado o comportamento definido pelo inciso II do artigo 5º da Lei 10.028/00, condenando, conforme o previsto nos parágrafos 1º e 2º da lei federal, Condeno o responsável ----- ao recolhimento da multa de 30% dos seus vencimentos percebidos no exercício de 2008 ao Fundo de Despesa desta Corte de Contas, conforme dispõe o inciso II, do artigo 3º, da lei estadual 11.077/02."

A decisão, transitada em julgado, mostra a importância e consequência ao gestor em decorrência da omissão em relação à elaboração do Anexo de Metas Fiscais.

8.2 Resultado Primário e Resultado Nominal

Em vários trechos, a LRF alude a Resultado Primário e Nominal.

É bem assim, pois um dos intuitos básicos do novo direito é restringir a despesa e, daí, criar superávit para reduzir o saldo da dívida.

*O **Resultado Primário** indica a sobra (ou a falta) de dinheiro para satisfazer o serviço da dívida, notadamente da que tem longo prazo de duração, designada consolidada ou fundada.*

Então, depois de a Administração atender a todos os seus gastos de operação, manutenção e investimento, os denominados primários, após isso, o valor que sobra é chamado Superávit Primário, servindo para quitar juros e outras retribuições de empréstimos e financiamentos.

Para a apuração do Resultado Primário, não deverão ser computadas as receitas e despesas intraorçamentárias.

De outro lado, se nada restou para essas despesas financeiras, diz-se que obteve o ente um Déficit Primário, isto é, as receitas arrecadadas sequer cobriram as despesas normais, primárias, de movimentação da máquina pública.

Vamos a um simplificado exemplo de Resultado Primário:

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 25

Receita Total Arrecadada R\$ 1.000

(-) Rendimentos de Aplicação Financeira R\$ 50

(=) Receita Primária R\$ 950

Despesa Total Assumida (empenhada) R\$ 980

(-) Pagamento de Juros e Principal da Dívida R\$ 120

(=) Despesa Primária R\$ 860

A partir disso:

Receita Primária R\$ 950

(-) Despesa Primária R\$ 860

(=) Superávit Primário R\$ 90

*De sua parte, o **Resultado Nominal** mostra a oscilação, quadrimestral ou anual, no Saldo da Dívida Consolidada Líquida, vale dizer, o número utilizado no cálculo do respectivo limite fiscal (Estados: 200% da Receita Corrente Líquida; Municípios: 120% da mesma base de cálculo).*

A mando da Resolução nº 40/2001, do Senado, Saldo Líquido é a diferença entre o saldo bruto devedor e as disponibilidades monetárias, reduzidas estas pelos Restos a Pagar Liquidados.

Eis exemplo simplificado de Resultado Nominal:

Dívida Consolidada Líquida do Ano anterior R\$ 1.000

(-) Dívida Consolidada Líquida do Ano de verificação R\$ 1.100

(=) Déficit Nominal R\$ (100)

8.3 Anexo de Riscos Fiscais

A Lei de Diretrizes Orçamentárias agrega mais um anexo, o de Riscos Fiscais, no qual se avalia a ocorrência de pagamentos incertos, eventuais, contingentes, que podem ameaçar o equilíbrio na execução orçamentária.

Exemplo: tendo em vista que a LDO é entregue em abril e os precatórios apresentados até 1º de julho devem ser pagos no ano de

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

referência daquelas diretrizes, nessa divergência temporal, os possíveis débitos judiciais precisam estar descritos no anexo em comento.

(...)

32. Novos projetos só depois de atendidos os que estão em andamento

Projeto é ação governamental com três características:

- ✓ *É uma operação limitada no tempo, tem começo e fim;*
- ✓ *Resulta num produto final;*
- ✓ *Concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da atuação do setor público.*

O Projeto difere da Atividade, esta se desenvolve de modo contínuo e permanente, no intuito de manter os serviços públicos já antes instalados.

Exemplo típico de Projeto é a obra pública.

Exemplo típico de Atividade é a operação, o custeio dos serviços de Saúde, Educação, Saneamento Básico, já existentes e em pleno funcionamento.

Segundo a Lei Complementar 101/00, o orçamento só incorporará novos projetos após o atendimento dos que em andamento estão e, também, das despesas de conservação do Patrimônio Público.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado publicou o Comunicado SDG nº

34/2018:

“Diante da apuração de razoável número de obras atrasadas ou paralisadas no âmbito do Estado e dos Municípios, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO RECOMENDA aos órgãos públicos estaduais e municipais que observem com rigor aos ditames de preservação do interesse público, em especial no que concerne à inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual somente após

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

atendidos plenamente os serviços e obras contratados, conforme prescreve o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SDG, em 04 de dezembro de 2018.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL”

Na construção do orçamento, os projetos estarão limitados à real capacidade de investimento do ente estatal, tal como segue:

Receita Corrente R\$

(-) Despesa Corrente R\$

(=) Poupança do Município R\$

(+) Transferência de Capital R\$

(-) Amortização da Dívida R\$

(=) Capacidade de investimento do Município R\$

Além disso, O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disponibilizou uma ferramenta que permitirá ao cidadão verificar a relação de todas as obras que se encontram atrasadas e/ou paralisadas nos municípios e no Estado, um mapa virtual, acessado pelo público pela internet, que dá a opção para o internauta 'navegar' por meio de um mapa do Estado de São Paulo, e localizar, de forma interativa, as obras que se encontram com problemas de execução contratual.

(...)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo analisa, com base nos informes contábeis enviados pelos poderes e órgãos municipais ao Sistema Audesp, os seguintes pontos de controle:

Ensino: Análise Mensal

Dotação reservada para aplicação no Ensino (art. 212, CF)

Valores empenhados e liquidados na Educação Básica (art. 212; CF)

Valores empenhados e liquidados no Fundeb

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Aplicação de recursos do Fundeb na remuneração de profissionais do Magistério

Repasses decendiais para conta bancária do Fundeb

Saúde: Análise Mensal

Dotação reservada para aplicação na Saúde

Valores empenhados e liquidados na Saúde

LRF: Análise Mensal

Acompanhamento da arrecadação (Receita Prevista x Arrecadada)

Acompanhamento da execução (Receita Arrecadada X Despesa Empenhada/Liquidada)

Análise do Resultado Primário e Nominal

Acompanhamento da arrecadação dos Regimes Próprios de Previdência

Análise das Disponibilidades Financeiras dos Regimes Próprios de Previdência

Acompanhamento do saldo da Dívida de Curto Prazo – Restos a Pagar

LRF: Análise Trimestral (Câmaras Municipais)

Acompanhamento dos limites para gastos com Folha de Pagamento

Limitação baseada em 5% da Receita do Município

Limite da Despesa Legislativa

LRF: Análise Quadrimestral

Acompanhamento do saldo da Dívida Consolidada Líquida

Limite legal das Despesas de Pessoal

Limite legal das operações de crédito, ARO e concessões de garantias

LRF: Análise em dezembro

Análise da aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos

Análise do cumprimento da “regra de ouro” (Operações de Crédito X Desp. de Capital)

LRF: Análise mensal, a partir de abril

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Análise das despesas assumidas nos últimos quatro bimestres do último ano de mandato

LRF: Análise mensal, a partir de julho

Despesas de Pessoal no último ano de mandato

Ordem Cronológica de Pagamentos: Análise semestral

Análise dos pagamentos a fornecedores."

Ressaltando que o mencionado manual traz em seu item 39. as punições pelo não cumprimento da LRF menorizando por planilhas as transgressões às leis e suas respectivas repercussões fiscais e penais.

Analisando o projeto verifica-se que apresenta proposta do equilíbrio entre receitas e despesas, evidencia os critérios objetivos para limitação de empenho, enuncia condições objetivas para subvencionar entidades do terceiro setor.

Estabelece ainda, metas e prioridades para o exercício seguinte, orientações gerais para elaboração do orçamento; alteração na legislação tributária; previsão da política de pessoal; identificação de limite para o gasto legislativo, critérios para contingenciamento de dotações; regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas; condições para ajudar financeiramente instituições privadas; condições para transferir recursos para entes da Administração Indireta; critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira mensal para todo o Município, incluindo a Câmara; percentual da receita corrente líquida que será retido, na peça orçamentária, como Reserva de Contingência (1% da Receita Corrente Líquida), bem como, outros riscos fiscais.

Apresenta o Anexo de Metas Fiscais com a previsão trienal da receita, da despesa, e dos resultados primário e nominal; previsão trienal de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

evolução da dívida pública considerando a dívida flutuante (curto prazo) e a dívida consolidada (longo prazo); a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; a evolução do patrimônio líquido; a estimativa de compensação da renúncia de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. E ainda, o anexo de Riscos Fiscais, no qual se avalia a ocorrência de pagamentos incertos, eventuais, contingentes, que podem ameaçar o equilíbrio na execução orçamentária.

De tal sorte que se faz necessário ponderar o que se segue.

A projeção de queda de arrecadação para o exercício de 2021 em comparação com a arrecadação projetada no Plano Plurianual inicial trará diversas repercussões na Lei Orçamentária Anual de 2021, destacando-se que tais alterações ensejaram inclusive na necessidade de modificação de todos os anexos do Plano Plurianual para 2021 conforme projeto de lei nº 62/2020.

De modo que impactará também nos recursos orçamentários a serem disponibilizados para este Poder Legislativo, estimados em R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais) para o exercício de 2021, ou seja, valor inferior aos exercícios anteriores.

Pois bem, do bojo do projeto constam do art. 1º as disposições gerais, dos arts. 2º a 7º as diretrizes gerais, dos arts. 8º a 10 a estrutura e organização do orçamento, dos arts. 11 a 25 as metas fiscais, dos arts. 26 a 29 o orçamento fiscal e do art. 30 a disposição da vigência.

Na sequência o processo legislativo traz o Anexo II contendo os Riscos Fiscais da Prefeitura, cingindo-se à utilização de reserva de contingência.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A seguir tem-se o Anexo I contendo Metas Fiscais da Prefeitura, indicando uma dívida pública superior ao volume de arrecadação projetado com aumento progressivo para os exercícios de 2022 e 2023.

Após, segue o Anexo III contendo avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, o qual indica uma projeção de resultado previdenciário negativo a partir de 2029 com projeção de crescimento nos anos seguintes, prevendo resultado negativo nas receitas a partir de 2048 com crescente projeção negativa.

Prosseguindo, apresenta-se o cronograma de obras da Prefeitura, no qual não constam obras do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, DAEV e existem obras com data de conclusão atrasadas sem justificativas, obras paralisadas sem justificativa e com percentual já executado, obras entregues e obra em licitação, sendo que nenhuma delas traz valores.

Depois, juntou-se o Anexo V com a descrição dos programas, das metas e dos custos da Prefeitura, incluindo o Poder Legislativo. Os indicadores utilizam como medida valores em reais comparando os índices recentes aos índices futuros.

Na continuação, o Anexo VI traz as unidades executoras e as ações voltadas ao desenvolvimento dos programas governamentais da Prefeitura, incluindo o Poder Legislativo. Do anexo não constam indicadores apresentando meta física com percentual de 100%, detalhando cada ação. Ponderando que repete-se às fls. 85 do processo legislativo o conteúdo das fls. 28 e que as fls. 84 e 86 são repetidas.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A seguir, o Anexo V traz a descrição dos programas, das metas e dos custos do DAEV. O anexo apresenta indicadores que utilizam como medida valores em reais comparando os índices recentes aos índices futuros.

Seguindo-se, o processo apresenta o Anexo VI que traz as unidades executoras e as ações voltadas ao desenvolvimento dos programas governamentais do DAEV. O anexo também apresenta indicadores que utilizam como medida valores em reais comparando os índices recentes aos índices futuros. Ressaltando-se que há divergência entre os indicadores de fls. 167 e 198 do processo. Logo após, tem-se o Anexo VI do DAEV novamente às fls. 202/215 com diferenças de ordenação.

Observa-se que o projeto não traz os Anexos V e VI da Autarquia Valiprev.

Assim sendo, verifica-se a priori que não atenderia todos os princípios aplicáveis, especialmente sob a ótica das orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acima transcritas.

Quanto ao mérito compete ao Plenário analisar o tema na condição de juiz de interesse público à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto considerando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, respectivamente transcritos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de

(ACR)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 15 de junho de 2020.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)