



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 270/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 121/20 – Aatoria Prefeito Orestes Previtalo Junior – “Altera anexos da Lei nº 5.571/2017, que “dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Valinhos, para o período de 2018 a 2021 e dá outras providências” e da Lei nº 6.023/2020, que “dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2021”, na forma que especifica”.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“altera anexos da Lei nº 5.571/2017, que “dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Valinhos, para o período de 2018 a 2021 e dá outras providências” e da Lei nº 6.023/2020, que “dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2021”, na forma que especifica”** de autoria do **Prefeito Orestes Previtalo Junior** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos constam expressamente as seguintes justificativas:

“Esta propositura, oriunda da CI nº 136/2020-DF/SF, juntada ao processo administrativo nº 6.655/2020-PMV, comporta as alterações necessárias na mencionada legislação, em razão das adequações realizadas quando da elaboração da peça orçamentária para o exercício de 2021, plenamente justificadas perante a normativa que

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

rege a matéria, revestindo o projeto de lei ora apresentado de legalidade perante o ordenamento constitucional e legal vigentes.

Em face da relevância da medida proposta, apresentamos a Vossa Excelência para apreciação dos nobres Edis, a fim de que sejam consideradas tais alterações, modificando todos os anexos que compõem o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021, visando o cumprimento da legalidade, considerando-se que a legislação vigente determina que as peças orçamentárias têm que, por obrigatoriedade, estar em consonância umas com as outras."

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

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:

"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;

(ACP)
✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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.

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 5º A lei orçamentária anual não conterà 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.

§ 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.

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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:

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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

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

1) PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual de 2018 a 2021 foi estabelecido pela Lei nº 5571/17 e alterado pelas Leis nº 5724/18, nº 5734/18, nº 5744/18, nº 5870/19, nº 5885/19, nº 5904/19, nº 5937/19, nº 5938/19 e nº 6.022 de 09 de setembro de 2020.

O Plano Plurianual, denominado PPA, é um instrumento de planejamento de médio prazo, que contempla as ações plurianuais, ou seja,

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aquelas que superam um exercício financeiro para se concretizar, ou seja, as ações de duração continuada.

A Constituição Federal estabelece que a lei que instituir o PPA mostrará, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, inclusive os decorrentes de despesas já existentes. Logo, deverão fazer parte do PPA todos os programas de médio prazo.

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento orçamentário em que deverá ser estabelecido os objetivos e as metas quadrienais da administração para as despesas de capital definidas no art. 12 da Lei Federal nº 4320/64: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conforme dispõe o § 1º do inc. I do art. 165 da Constituição Federal. Os programas cujo desenvolvimento se restrinja a um único exercício, serão contemplados, exclusivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o: *“planejamento orçamentário, ação obrigatória imposta ao governante por força da Constituição Federal, Lei nº. 4320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), é composto pelo Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.”* (Manual Básico Plano Plurianual – PPA - 2005 1ª edição, 2009 1ª revisão)

A legislação aplicável ao assunto a ser observada, segundo recomendação da Corte de Contas Estadual, é a seguinte:

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

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

“Art. 167 São vedados:

(...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

Lei Federal nº 4.320/64

O artigo 22 da Lei nº. 4.320/64, prevê o conteúdo e a forma da proposta orçamentária.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Os artigos 5º; § 5º do art. 5º; inc. II do art. 16; inc. II do § 1º do art. 16 e § 4º do art. 17, dispõem sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Estatuto da Cidade

(ACP)

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257 de 10/07/01, estabelece que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

No tocante à legislação municipal a Lei Orgânica do Município ressalta no art. 5º inciso I a competência privativa do Município para elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; cabendo à Câmara votar o plano plurianual, nos termos do art. 8º inciso III. S

Salientando que compete privativamente ao Prefeito enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, art. 80 inciso XV. Os arts. 151, 153 e 154, por simetria, seguem os princípios constitucionais no que se refere à forma de sua elaboração e aprovação.

O Projeto visa fazer alterações em todos os anexos do Plano Plurianual:

- ANEXO I - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais;

- ANEXO II - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos; (Prefeitura, DAEV e VALIPREV)

- ANEXO III - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – Unidades Executoras e Ações voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental; (Prefeitura, DAEV e VALIPREV)

Novamente recorrendo às orientações do Tribunal de Contas do Estado encontramos a definição dos anexos e a sua finalidade:

(ACP)
+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Anexo I

“Especificar em valores correntes o montante previsto a ser arrecadado durante a vigência do PPA, demonstrando, de forma individualizada e por exercício, distinguindo os recursos da administração direta e os próprios da indireta, discriminados em conformidade com a classificação da receita segundo a categoria econômica estabelecida no art. 11 da Lei nº. 4320/64 e padronização efetuada pela Portaria STN 163 de 04/05/01 e subsequentes alterações.”

Anexo II

“Demonstrará a unidade responsável pelo seu acompanhamento, a especificação do seu objetivo, a justificativa para a sua implementação, as metas a serem atingidas e a estimativa do seu custo total em valores correntes, cuja apuração deverá corresponder à somatória dos custos das ações envolvidas demonstradas no anexo III (Demonstrativo das Unidades Executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental).”

Anexo III

“Demonstrará em cada unidade executora os programas em que ela atuará, especificando, por programa, quais ações (projetos/atividades/operações especiais) serão desenvolvidas, visando o cumprimento das metas pré-estabelecidas.”

Quanto à pretendida revisão do PPA, o Tribunal de Contas orienta que:

“Eventualmente poderá ocorrer a necessidade de se efetuar modificações no Plano Plurianual, como exclusões ou inclusões,

(ACP)

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aumentos ou diminuições dos programas, inclusive nas metas estabelecidas; porém, estas alterações deverão percorrer os mesmos caminhos da sua elaboração inicial, ou seja, deverá haver a ampla transparência e discussão com a sociedade por meio de audiências públicas, encaminhando-as à Câmara Municipal para ampla discussão e aprovação, que será devidamente formalizada por lei específica, conforme dispõe o § 1º do art. 167 da Constituição Federal; portanto tais alterações não poderão ser efetuadas por mero decreto, mesmo que haja somente troca, de mesmo valor, entre os programas. No tocante as ações (projetos, atividades e operações especiais) a Lei que instituiu o PPA poderá dispor a forma de alteração por Decreto ou Lei específica, observando-se a disposição contida no inc. VI do art. 167 da Constituição Federal.” (Manual Básico Plano Plurianual – PPA - 2005 1ª edição, 2009 1ª revisão)

“4. O plano plurianual segundo a Constituição do Brasil

A Constituição de 1988 introduziu significativa alteração no sistema orçamentário nacional, que passou a ser composto de 3 (três) leis, entre si integradas:

- ✓ *O Plano Plurianual – PPA, bem mais abrangente do que o então Plano Plurianual de Investimentos;*
- ✓ *A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, inovação da Carta;*
- ✓ *A Lei Orçamentária Anual – LOA, que deixou de ser o único instrumento legal da dinâmica orçamentária.*

Inexistindo, até o momento, lei complementar que mostrará a definitiva configuração do PPA, duas normas constitucionais indicam a essência desse plano de médio prazo; uma delas proíbe investimento superior a um ano de execução, sem que tal esteja disposto no Plano Plurianual (art. 167, § 1º); a outra regra revela o conteúdo mínimo do instrumento em questão:

(ACP)

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ *Previsão, para 4 anos, das Despesas de Capital, ou seja, aquelas que aumentam o Patrimônio Líquido, seja pelo incremento do Ativo (mais equipamentos e obras), seja por meio da diminuição do Passivo (amortização do principal da dívida);*
- ✓ *Previsão, para 4 anos, dos gastos oriundos das antes citadas Despesas de Capital. Ex.: custos de operação de um prédio escolar, construído na vigência do mesmo PPA;*
- ✓ *Previsão, para 4 anos, de programas, de duração continuada (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social).*

À época da elaboração do Plano Plurianual, a pergunta-chave é: nos próximos anos, o que será feito para a população? Qual o plano de governo para esse período quadrienal?

A vigência do PPA alcança o primeiro ano do mandato do próximo administrador (art. 35, § 2º, I do ADCT).

5. Os prazos e os conteúdos adicionais do plurianual, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo da Lei Fiscal previa prazos e a inserção de anexo ao Plano Plurianual. O Presidente da República vetou tais dispositivos, alegando que os prazos eram muito restritos e que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na Constituição Federal, os prazos estabelecidos para a União foram os seguintes (art. 35, §2º, I):

- ✓ *Até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial: Presidente encaminha ao Congresso Nacional.*
- ✓ *Até o encerramento da sessão Legislativa: Congresso devolve para sanção do Presidente da República.*
- ✓ *A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez estabeleceu data menor para envio (art. 174, § 9º, 1):*

(ACP)

f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ Até 15 de agosto do primeiro ano do mandato executivo: Governador encaminha à Assembleia Legislativa.
- ✓ Até o encerramento da sessão Legislativa: Assembleia Legislativa devolve para sanção do Governador, donde se infere que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo ou mesmo não apreciar.

Aparentemente, tais prazos dizem respeito à União e ao Estado de São Paulo.

Diante do veto imposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiria tais prazos, abrem-se duas possibilidades aos Municípios. Uma seria vincularem-se aos prazos previstos no art. 35, §2º, do ADCT da Constituição da República, diante da omissão da legislação local. Outra seria disporem expressamente sobre o assunto enquanto não determinados os prazos pela lei complementar a que se refere o art. 195, §9º, II, da Constituição Federal. Nesse último caso, os prazos seriam fixados na Constituição Estadual e nas Leis Orgânicas Municipais.

Cabe lembrar que na fixação dos prazos devem ser observados parâmetros razoáveis, que permitam a adequada formulação das leis orçamentárias numa sequência lógica e harmônica, de tal forma que permitam a apreciação nas Casas Legislativas com prazo razoável para a sua discussão perante os parlamentares, bem como para assegurar a participação popular nas fases de elaboração e aprovação do anteprojeto das respectivas peças." (Manual Lei de Responsabilidade Fiscal)

Ainda, 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:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"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 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);"

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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:

(ACP)
+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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

(ACP)
+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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;"

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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."

(...)

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

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(...)

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:

(ACP)

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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 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.

(...)

(ACP)

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Aplicação de recursos do Fundeb na remuneração de profissionais do Magistério

Repasse 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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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.

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?

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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
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.*

(...)

*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).*

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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).

(ACP)
✍



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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), (...)

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)."

2) LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

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:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

§ 2º O Anexo conterá, 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;

(ACP)
7



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 conterá 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.”

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).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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)."

De modo que, por meio do **Manual Lei de Responsabilidade Fiscal**, o Tribunal de Contas traz recomendações importantes ao Poder

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

"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;*
- ✓ *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).*

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

✓ *Crêterios 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);*

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

✓ *Crêterios 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 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?

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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;*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

✓ *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.

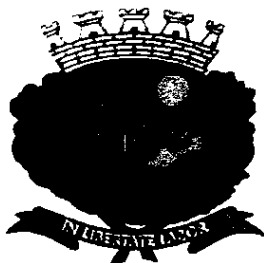
Nesse sentido, este Tribunal de Contas nos autos do Apartado das Contas Anuais de 2008 de determinado Município, sob o TC-800156/185/08, proferiu decisão, mantida em sede de Recurso Ordinário, nos seguintes termos:

"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.

.....
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."

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(-) 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 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;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

✓ *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 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\$

(ACP)

f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(+) *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 Audep, 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

Aplicação de recursos do Fundeb na remuneração de profissionais do Magistério

Repasse 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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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 novamente 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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Analisando o projeto verifica-se que apresenta proposta de alteração, no PPA e na LDO, de todos os valores, as funções, as sub funções, programas, ações e unidades executoras de modo a amoldá-los aos preceitos da proposta de LOA, Lei Orçamentária Anual, a qual está sob análise desta Câmara. Pois bem, todavia, a “nova LOA” impactará nas outras peças orçamentárias, razão pela qual propõe-se o presente projeto. Para tanto, são anexados novos detalhamentos e quadros de detalhamento:

- Anexo I - anexo de metas fiscais – demonstrativo - anuais – art. 4º §1º da LRF (*§ 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 nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*)

Do anexo depreende-se que há projeções de aumento dos valores relativos à receita total, receita primária, despesa total e despesa primária, mantendo-se os demais valores.

- Anexo II – anexo de metas fiscais – atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores – art. 4º §2º da LRF (*§ 2º O Anexo conterá, 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;*

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.”)

Novamente, do anexo depreende-se que há projeções de aumento dos valores relativos à receita total, receita não financeira, despesa total e despesa não financeira, mantendo-se os demais valores.

- Anexo III - anexo de metas fiscais – demonstrativo – margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - art. 4º §2º inc. V da LRF (*V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado*)

No anexo verifica-se que os aumentos de receitas contidos nos anexos anteriores impactam favoravelmente no aumento permanente de receita (R\$ 7.925.000).

- Anexo IV - anexo de riscos fiscais – demonstrativo – riscos fiscais e providências - art. 4º §3º inc. V da LRF (*§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias contera 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.*)

Já, nesse anexo verifica-se um aumento nos valores referentes aos passivos contingentes e como providências indica-se um aumento na reserva de contingência.

- Anexo V – quadro de detalhamento da despesa da Administração Direta (contendo as despesas do Poder Legislativo) e da Administração Indireta (DAEV, VALIPREV).

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

De tal sorte que, verifica-se que o mencionado quadro tem o mesmo conteúdo do anexado ao Projeto de Lei nº 122/2020 que “estima e receita e fixa a despesa do Município para o exercício 2021”.

Assim sendo, se faz necessário ponderar o que se segue.

Destarte, verifica-se que o projeto, 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.

Geralmente o PPA é encaminhado até 15/08 do primeiro ano de mandato do Executivo (Constituição Estadual), pode ocorrer eventualmente a necessidade de modificações, porém, com transparência conforme assevera a Corte de Contas nos termos acima expostos, todavia, observa-se que as modificações estão ocorrendo com frequência e sem o devido esclarecimento das alterações, conforme no caso em tela.

A proposição cinge-se a apresentar um anexo da LOA (quadro de detalhamento da despesa) num projeto que visa alterar a LDO e o PPA, o que não se demonstra ser a melhor técnica legislativa. Os demais anexos apresentados no projeto em tela são referentes à LDO, entretanto, não são devidamente identificados no projeto.

Outro aspecto a ser observado trata-se da ausência de disposições de forma clara a respeito de quais os programas e as metas do PPA foram impactados pela apresentação da LOA do exercício de 2021.

Outrossim, a ausência de indicadores como unidade de medida de custos e metas claras no PPA alterado não propiciam a possibilidade de acompanhamento e monitoramento pela Câmara, no exercício da função fiscalizatória. Ressaltando que o TCE-SP já posicionou-se diversas vezes

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entendendo que a aprovação de projeto orçamentário sem o devido estabelecimento dos indicadores e metas físicas que permitam avaliar a eficácia e a efetividade dos programas e ações podem representar desvio fiscal cuja responsabilidade poderá ser igualmente atribuída ao Poder Executivo que elabora tanto quanto ao Poder Legislativo que aprova.

Importante destacar ainda, que a apresentação do projeto em análise denota inobservância do devido planejamento na elaboração da LDO, peça orçamentária que precede a LOA, isso até porque foi recentemente aprovada nesta Câmara em junho de 2020, sendo que em setembro já necessita de ajustes.

Da mesma maneira que foram ponderadas algumas inconformidades com as alterações do PPA, as alterações à LDO não trazem o detalhamento analítico dos anexos, mas somente os resumos sintéticos, tampouco demonstram a memória e a metodologia dos cálculos.

Por todos esses fatores, recomenda-se que a análise da proposição seja efetuada conjuntamente com a do Projeto de Lei nº 122/2020 (LOA 2021).

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 (...)"

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de 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 enfocado, tendo em vistas as observações exaradas, a proposta poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 21 de outubro de 2020.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)