

PARECER Nº /2021

COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

PROJETO DE LEI Nº 28/2021

AUTOR: PREFEITO DE UNAÍ

RELATOR: VEREADOR PROFESSOR DIEGO

1. Relatório

O Chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao artigo 166 da CF/88, combinado com o artigo 162 da Lei Orgânica do Município de Unaí, encaminhou à Câmara Municipal, por meio da Mensagem n.º 033, de 14 de abril de 2021, de fls. 02/04, o Projeto de lei n.º 28, de 2021, o qual dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2022, para apreciação desta Casa Legislativa.

2. Recebido em 15 de abril de 2021 e publicado no quadro de avisos em 22 de abril do ano corrente, o projeto em tela foi distribuído pelo Presidente desta Casa Legislativa a esta Comissão que, de imediato, por meio deste Vereador, Presidente da Comissão de Finanças, em cumprimento às exigências legais contidas no artigo 48 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, no artigo 44 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 e no artigo 160 da Lei Orgânica do Município de Unaí, o submeteu à realização de audiência pública, nos termos do Edital n.º 20, de 22 de abril de 2021, de fls.96-97, para inserção da população na discussão das diretrizes orçamentárias para o próximo exercício financeiro.

3. Após a realização da citada audiência, o projeto sob análise ficou à disposição dos senhores Vereadores para eventual apresentação de emendas até o dia 23 de maio do ano em curso, tendo sido apresentada a emenda de fls. 100-102, de autoria do Nobre Vereador Paulo Arara.

4. Depois de encerrado o prazo para apresentação de emendas de Vereador, o Presidente desta Comissão se auto designou relator da matéria, para emitir parecer conclusivo de mérito, nos termos do disposto no artigo 211, § 7º, do Regimento Interno.

2. Fundamentação

5. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas para apreciar a matéria em questão encontra-se inserida no art. 102, II, “a”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

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

(...)

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

a) plano plurianual, **diretrizes orçamentárias**, orçamento anual e crédito adicional, e contas públicas; (grifou-se)

(...)

6. A apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO –, pela Câmara Municipal, envolve a discussão e o aperfeiçoamento de instrumentos que moldam a peça orçamentária aos objetivos e programas constantes do Plano Plurianual, orientam a elaboração da proposta orçamentária e definem controles para a execução do orçamento, necessários para garantir a eficácia das diretrizes e metas definidas.

7. Destaca-se que o envio da presente proposição a esta Casa Legislativa foi efetuado em 15 de abril de 2021, portanto, dentro do prazo legal disciplinado no artigo 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual estabelece que o PLDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 15 de abril de cada ano.

8. O conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – está disciplinado no artigo 165, § 2º da Carta Magna, o qual estabelece que seu projeto compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na

legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

9. Além disso, com o advento da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a LDO passou a ter importância maior, haja vista que lhe foram atribuídas novas funções. Entre elas se destacam o equilíbrio entre receitas e despesas; formas de limitação de empenho; Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

10. Conforme disciplinado no artigo 4º, § 1º e incisos I a IV do § 2º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais referido no parágrafo anterior estabelecerá metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. E, ainda, conterá avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais; evolução do patrimônio líquido; avaliação da situação financeira e atuarial; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

11. Já o Anexo de Riscos Fiscais, consoante o § 3º do artigo 4º da LRF, conterá a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

12. Também estabelece a LDO, como exigência do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a proposta de lei orçamentária conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a determinado percentual da receita corrente líquida.

13. O projeto em destaque está estruturado em dezessete capítulos, os quais contemplam os seguintes temas: disposições preliminares; das prioridades e metas da administração pública municipal; das orientações básicas para elaboração da Lei Orçamentária Anual; da política de pessoal e dos serviços extraordinários; das disposições sobre a receita e alterações na legislação tributária do Município; do equilíbrio entre receitas e despesas; dos critérios e formas de limitação de empenho; das normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas

financiados com recursos do orçamento; das condições e exigências para transferências de recursos a entidades privadas, pessoas físicas e instituições públicas; da autorização para o Município auxiliar no custeio de despesas de competência de outros entes da federação; dos parâmetros para a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso; da definição de critérios para início de novos projetos; do aproveitamento da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; da definição das despesas consideradas irrelevantes; do incentivo a participação popular; das diretrizes para as alterações na programação orçamentária e para execução do orçamento; e das disposições finais.

14. O conteúdo disposto nos capítulos acima referidos atende na íntegra a todos os requisitos essenciais exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n.º 101, de 2000.

15. Quanto aos anexos do Projeto de Lei em destaque, observou-se que todos foram elaborados com rigor técnico e clareza gramatical.

16. Com relação ao anexo de metas e prioridades do Governo para o exercício de 2022, conforme disciplinado no artigo 2º deste projeto, este ano, em caráter excepcional, fará parte da lei que instituir o plano plurianual para o período de 2022-2025. Isso porque não é possível o projeto em apreço conter tal anexo, tendo em vista que os programas e ações de governo do exercício de 2022 serão criados no projeto de lei do plano plurianual, que será encaminhado a esta Casa até o dia 31/08/2021.

17. Já o anexo de metas fiscais, apresentado às fl. 32-86, estabeleceu as projeções de receitas, despesas e de resultado primário e nominal para o período de 2022-2024, além de conter avaliação do cumprimento das metas do exercício de 2020, bem como a comparação das metas atuais com as fixadas nos três exercícios anteriores e, ainda, evidenciou a evolução do patrimônio líquido e a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, considerando os exercícios de 2018-2020, e também constou a avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos. Ressalta-se que o demonstrativo das metas anuais foi instruído com memória e metodologia de cálculo que justificou os resultados pretendidos.

18. Cabe destacar que, na análise do demonstrativo de cumprimento das metas relativas ao ano anterior (2020), identificou-se que as metas previstas foram satisfatoriamente cumpridas pelo Poder Executivo, com obtenção de resultado primário na ordem de R\$ 1,8 milhões, e redução da dívida consolidada líquida em R\$ 12,4 milhões.

19. Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais para o exercício de 2022, este deixa claro que a concretização das metas fiscais previstas no PLDO podem não se realizar inteiramente, em virtude da possibilidade de o Município ter que suportar passivos contingentes, saldo orçamentário insuficiente, frustração na arrecadação e, ainda, oscilações nas despesas previdenciárias do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Unaí.

20. Como medidas compensatórias dos eventos citados no parágrafo anterior, foi prevista uma reserva de contingência no percentual de 4,7 % (quatro vírgula sete por cento) calculados sobre o montante da receita corrente líquida do exercício de 2022, estimada, conforme Tabela 7, de fl. 73, em R\$ 312.764.000,00, resultando em uma reserva de R\$ 14.533.920,00, que será distribuída em duas partes, quais sejam: R\$ 1.251.056,00 para cobrir passivos contingentes e R\$ 13.302.864,00 para cobrir demais riscos fiscais passivos. Cumpre destacar que dentro do item de demais riscos fiscais passivos foram inseridos os recursos das emendas parlamentares. Não obstante, a reserva para as emendas não se tratar de um risco fiscal passivo, o Poder Executivo optou por alocá-la na reserva de contingência, para fins de organização.

21. Por fim, cumpre destacar as inovações significativas do PLDO para o exercício de 2022 com relação à LDO vigente. Analisando o texto do PLDO para o exercício de 2022, constataram-se as seguintes alterações relevantes: a) modificação do nível de detalhamento da despesa orçamentária para modalidade de aplicação, em conformidade e nos termos admitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG); b) definições de normas relacionadas à execução do orçamento em seções específicas do capítulo XVI; e c) inserção, em seção específica do Capítulo XVI, de dispositivos para disciplinar a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), quando for o caso.

22. No tocante à inovação pontuada no item “a” do parágrafo anterior, vê-se que a intenção do Senhor Prefeito é simplificar a execução do orçamento municipal, que passará a não

especificar, na discriminação da despesa quanto a sua natureza, o elemento de despesa. Com isso, quando o Senhor Prefeito precisar incluir um elemento de despesa em uma determinada dotação orçamentária, ele não precisará abrir ao orçamento um crédito adicional especial. Isso faz todo sentido, pois, se o chefe do Poder Executivo não está alterando o objeto da ação, nem a categoria econômica da despesa autorizada no orçamento, não é razoável solicitar mais autorização legislativa simplesmente para inserir novo elemento de despesa na programação de gasto. Em âmbito federal, isso já é realizado dessa forma há muito tempo. Assim sendo, este relator não vislumbra nenhum impedimento, já que isso não altera a autorização inicial dada por este Póde Legislativo.

23. Quanto ao item “b”, nota-se, na análise das seções do Capítulo XVI, que o senhor Prefeito incluiu novas regras de execução do orçamento relacionadas à abertura de créditos adicionais (Seção I), remanejamentos, transposições e transferências (Seção II), programação por fonte de recurso (Seção III), alterações de natureza técnica e instrumental (Seção IV), e procedimentos parametrizados de gestão do orçamento (Seção V).

24. Analisando as novas regras de execução do orçamento inseridas no PLDO, não se identificou nenhuma inconsistência de ordem técnica ou legal, pois o senhor Prefeito inseriu normas legais e necessárias no processo de execução do orçamento, que irão contribuir muito com a simplificação e organização do processo de execução orçamentária.

25. Com relação ao item “c”, constatou-se que o senhor Prefeito supriu uma lacuna antiga no ordenamento jurídico municipal, já que estabeleceu regras de execução do projeto de lei orçamentaria, nos casos em que não for possível sua aprovação até 31 de dezembro. Basicamente, nesses casos, ficará autorizada a execução das despesas de caráter obrigatório e outras despesas correntes de caráter inadiável, limitadas, neste último caso, até 1/12 (um doze avos) do valor previsto para cada órgão no projeto de lei orçamentária anual de 2022, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

26. Desta forma, como o texto do presente projeto de lei, juntamente com seus anexos, abarcaram todas as disposições constitucionais e legais da matéria sob exame, não se vislumbra nenhum impedimento para a sua aprovação.

27. Quanto à emenda do Nobre Vereador Paulo Arara, de fls. 100-101, que tem por escopo suprimir do projeto o parágrafo segundo do artigo 46, que impõe que a autorização para abertura de crédito adicional suplementar a ser inserida na lei orçamentária anual não pode variar mais de 5% com relação à média autorizada nos últimos três exercícios, também não se visualiza nenhum impedimento para sua aprovação, pois, conforme explicitado na justificativa da emenda, o artigo 7º, I, da Lei n.º 4.320, de 1964, apenas prevê que a lei orçamentária anual poderá conter dispositivo autorizando a abertura de crédito adicional suplementar, sem, no entanto, fixar o percentual a ser autorizado.

28. Na opinião deste relator, esse percentual deve ser definido no momento de análise da proposta orçamentária do próximo exercício, sem nenhuma amarração a percentual definido em ano anterior, pois a Lei Federal n.º 4.320/1964, conforme exposto acima, deu essa liberdade ao Parlamento.

3. Conclusão

29. Pelo exposto, conclui-se pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei n.º 28/2021, opinando pela sua aprovação, acrescido da Emenda de n.º 1, de autoria do Vereador Paulo Arara.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 7 de junho de 2021.

VEREADOR PROFESSOR DIEGO
Relator Designado