

# Câmara Municipal Sertão Santana

Estado do Rio Grande do Sul

**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E BEM-ESTAR SOCIAL**

**Parecer ao  
Projeto de Lei nº 1.442 de 02 de outubro de 2017**

Matéria: Projeto de Lei nº 1.442 de 02 de outubro de 2017

Relator: Claudiomiro Dias

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2018”.

## **Relatório**

A matéria em análise tramita nesta Casa Legislativa sob a forma Projeto de Lei e dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2018.

O referido projeto legislativo foi protocolado em 01.09.2017, sendo lido na sessão plenária do dia 25.09.2017 e encaminhado para a presente Comissão na data da leitura.

## **Parecer**

O projeto de lei foi encaminhado pelo Executivo, tendo a competência sido exercida na forma correta.

Em si, o projeto está adequado a Constituição Federal, bem como a legislação infraconstitucional, dentre as quais está incluída a Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a finalidade de subsidiar a elaboração do presente parecer foi expedido pelo IGAM nº 24.794/2017 a Orientação Técnica que define que alguns elementos e aspectos seriam recomendáveis a alteração, entretanto, caso não realizado, o projeto legislativo ainda sim seria viável.

A exceção a tais observações refere-se a participação dos Conselhos na elaboração da LDO. No caso do presente PL foi realizada audiência pública junto ao Poder Executivo.

Postas tais considerações, bem como considerando a expedida, do ponto de vista constitucional e legal, apresenta-se viável eis que em conformidade com a ordem jurídica vigente.

“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.



# Câmara Municipal Sertão Santana

Estado do Rio Grande do Sul

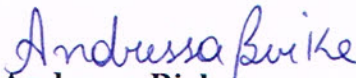
## Conclusão


Considerando, portanto, os aspectos constitucionais e legais, esta Relatoria resolve opinar pela regular tramitação e pela sua aprovação.

Sertão Santana, 02 de Outubro de 2017.

**Claudioмиro Dias**  
Presidente da Comissão

  
**Dulce Maria Woiczkowski**

  
**Andressa Birke**


  
**Evandro Robe**

Câmara Municipal de Sertão Santana

RECEBIDO

03 / 10 / 2017

HORA: 15h

  
Sec. Adm. Legislativa

Câmara Municipal de Sertão Santana

PUBLICADO

em 03 / 10 / 2017

15h



“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.

Porto Alegre, 21 de setembro de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 24.794/2017.

I. O Poder Legislativo Municipal de Sertão Santana, RS, solicita reanálise técnica do Projeto de Lei nº 1.442, de 2017, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2018 (LDO 2018), e dos seus anexos.

II. A redação do art. 7º estabelece o detalhamento do orçamento até o nível de “elemento de despesa”. Todavia, para cumprimento da Lei e ao mesmo tempo o município dispor de uma peça orçamentária menos burocrática e mais flexível<sup>1</sup> seria aconselhável que a lei orçamentária fosse apresentada até o nível de **modalidade de aplicação, e por Decreto, depois de aprovada a Lei, nos termos da Lei nº 4.320/64, até elementos e desdobramentos. No entanto, é uma decisão do Poder Executivo.**

Recomenda-se que seja incluído inciso junto ao § 1º do art. 8º determinando que os Anexos nºs 1, 2, 6, 7, 8 e 9, indicados na Lei nº 4.320, de 1964, são parte integrante da LOA 2018.

A redação do art. 23 poderia indicar qual seria o percentual limitador do gasto total expresso no art. 29-A da Constituição Federal, a fim de deixar mais evidenciado o quanto de duodécimo poderia ser recebido. Situação aconselhável, mas não compulsória.

O art. 26 e parágrafo único deverão ser excluídos, pois ferem o princípio da competência para despesa previsto no art. 50, II da LRF. A despesa deve ser registrada no momento que é devida, ou seja, na liquidação e não no momento do contrato ou do pagamento.

Sugere-se a inserção junto ao art. 36 da indicação de que os repasses a entidades sem fins lucrativos também precisaram observar as condições expressas pela Lei nº 13.019, de 2015.

Quanto ao art. 48, que trata da criação de despesas relativas à pessoal, não se observa à existência de previsão específica para criação de cargos, isto é, quais os cargos serão criados, logo, não atende o § 1º do art. 169 da Constituição Federal e, também, na alínea “b”, X, art. 154 da Constituição Estadual.

<sup>1</sup> Vide página 86 da do MCASP (7ª Edição) publicado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 2014.

Aconselha-se, se for o caso, emenda no que tange a criação de cargos do Legislativo (se estiver no planejamento do Legislativo à criação de cargos/funções). Todavia, no que diz respeito ao planejamento do Executivo, não cabe emenda, sugere-se que lhe seja oportunizado a retificação do referido artigo, fazendo constarem quais e quantos são os cargos previstos para a criação/aumento no exercício de 2018, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos.

Cabe reforçar que não foram localizados dentre estes documentos recebidos a evidenciação de que as **audiências públicas** foram realizadas na elaboração da peça<sup>2</sup>, **bem com a existência de Atas de aprovação dos Conselhos Municipais (somente os deliberativos)** referente aos Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990 (para Saúde), art. 24, § 9º da Lei nº 11.494, de 2007 (para Educação) e art. 84, da Resolução CNAS nº 33, de 2012 (para Assistência Social). Situação que necessita ser revista junto ao Poder Executivo.

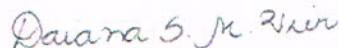
III. Portanto, opina-se pela *viabilidade técnica* do Projeto de Lei em questão, após as correções sugeridas, principalmente a comprovação da realização das audiências públicas que, nos termos do art. 44<sup>3</sup> do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257), impediriam o Legislativo de aprovação em caso de não realização.

Por fim, cabe recomendar, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição Federal, que seja oportunizado ao Executivo as adequações e esclarecimentos e, assim, oferecendo a retificação e/ou complementação.

O IGAM permanece à disposição.



**Fabiano Tronco de Vargas**  
Contador, CRC/SC 23.643  
Consultor do IGAM



**Daiana Sampaio Maia Vier**  
Contadora, CRCRS 77.905  
Consultora do IGAM

<sup>2</sup> Determinação imposta pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (art. 48, parágrafo único) pela Lei nº 10.257, de 2001 (art. 44).

<sup>3</sup> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Porto Alegre, 4 de setembro de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 23.416/2017.

I. O Poder Legislativo Municipal de Sertão Santana, RS, solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 1.442, de 2017, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2018 (LDO 2018).

II. A iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, pertence ao Executivo Municipal à competência privativa para iniciar o processo nos termos do art. 165, II e § 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Sugere-se a inclusão de Parágrafo único no art. 1º com a previsão dos seguintes demonstrativos que deverão acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 para apreciação do Poder Legislativo:

Parágrafo único. Faz parte integrante desta Lei:

I – previsão da Receita e Despesa para 2018 a 2020, contendo:

- a) previsão da receita por categoria econômica e origem;
- b) previsão da despesa por categoria econômica;
- c) metodologia e premissas de cálculo das principais receitas e origens;

II – previsão da Receita Corrente Líquida para 2018;

III – relatório dos projetos em andamento e posição sobre a situação de conservação do patrimônio público e providências a serem adotadas pelo Executivo (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 45, § único);

IV – os demonstrativos que compõe os Anexos I, II e III, indicados nos arts. 2º, 3º e 4º, respectivamente; e

V – planejamento de despesas com para o exercício a que se refere à proposta, nos termos do art. 169, § 1º da Constituição Federal.

Aconselha-se a supressão dos §§ 3º e 4º do art. 2º, pois os ajustes em caso de frustração da receita para fins de atendimento das Metas Fiscais deveriam ocorrer durante a fase da execução da despesa orçamentária, através, por exemplo: da utilização da limitação de empenho<sup>2</sup>, e não através de ajuste da meta, conforme proposto.

<sup>1</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias; (...)

§ 2º. A lei de diretrizes orçamentárias 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.

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) – Art. 9º

Recomenda-se a inserção dos seguintes parágrafos junto ao art. 7º, a fim de deixar transparente e normatizada a discriminação da despesa no orçamento.

Art. 7º (...)

§ 1º Os Poderes discriminarão, por atos próprios, através do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), os elementos e respectivos desdobramentos.

§ 2º O QDD e as vinculações orçamentárias (destinação e fonte de recursos) poderão ser alteradas por ato dos Poderes para atendimento das necessidades de execução orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo e o Poder Legislativo editarão Decreto e Resolução, respectivamente, em até 30 dias da promulgação da Lei do Orçamento ou antes do início do exercício, estabelecendo o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), que discriminará a classificação da despesa até o nível de elemento ou desdobramento.

Sugere-se a inclusão, junto ao Parágrafo único do art. 8º, das seguintes informações que deverão compor a consolidação dos quadros orçamentários:

- ✓ Anexos orçamentários nºs 1, 2, 6, 7, 8 e 9 da Lei nº 4.320, de 1964;
- ✓ Descrição sucinta de cada unidade administrativa e de suas principais finalidades com indicação da respectiva legislação (parágrafo único do art. 22 da Lei nº 4.320, de 1964);
- ✓ Relação dos compromissos (convênios e contratos) firmados para 2018 com os respectivos créditos orçamentários;
- ✓ Anexo demonstrativo da receita corrente líquida para 2018 (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 12, § 3º);
- ✓ Anexo demonstrativo do limite de gastos administrativos do Regime Próprio de Previdência Social;
- ✓ anexo demonstrativo da receita e da despesa por destinação e fonte de recursos; e
- ✓ relação dos precatórios a pagar em 2018 com os respectivos créditos orçamentários.

Também cabe indicar que seja inserido o seguinte parágrafo junto ao art. 8º, a fim de promover transparência e agilidade no trâmite da LOA:

§ 2º. O envio do projeto de lei, bem como os anexos orçamentários pelo Poder Executivo, e o autógrafo elaborado pelo Poder Legislativo, deverá se dar, preferencialmente, em meio eletrônico.

Indica-se revisão do art. 14, que dispõe sobre a reserva de contingência, por não ter apresentado o percentual a ser fixado sobre a receita corrente líquida para atender a finalidade da reserva apresentadas no inciso "II" do presente artigo. Este fato é determinado no inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Recomenda-se inclusão do seguinte parágrafo junto ao art. 14 da proposta em análise:

§ 4º A partir do dia 15 do mês de dezembro de 2018 a reserva de contingência poderá ser utilizada livremente como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais.

Quanto ao § 2º do art. 16 cabe mencionar que as despesas de pessoal são classificadas orçamentariamente como “atividade”, independente do seu caráter de continuidade. Por este fato não se aplicaria o regramento do art. 16 da LRF no que diz respeito à irrelevância. Assim, indica-se a supressão do referido dispositivo em questão.

O art. 18 merece receber uma atenção especial, pois a implantação dos Custos na área pública é obrigatória, não existindo condicionamento para sua implantação, devendo a LDO tratar de sua aplicação. Por este motivo, recomenda-se a revisão do dispositivo, a fim de que o Município se organize e faça o planejamento de sua implantação, até mesmo estabelecendo prazos (cronograma) de execução plena<sup>3</sup>.

Cabe recomendar a exclusão do inciso III do art. 20, pois o Orçamento Fiscal *não faz parte* do Orçamento da Seguridade Social, são orçamentos distintos, devendo assim ser revisto.

Recomenda-se que no art. 21 seja determinado o prazo o qual o Poder Legislativo encaminhará ao Poder Executivo a sua programação financeira. Lembrando que este não poderá ser superior ao prazo estabelecido no art. 8º da LRF.

O art. 22, na qual versa sobre limitação de empenho em caso não-cumprimento das metas fiscais, necessita ser revisto por adotar critérios para ambos os entes, não observando o Princípio da Independência do Poderes. O que implica em sugerir a fixação de critérios específicos para cada Poder.

Indica-se que o art. 23 apresente na sua redação o percentual limitador do gasto total expresso no art. 29-A (no caso deste Município o teto é de até 7% da RREA), a fim de deixar ainda mais evidente o valor do duodécimo para o exercício de 2018. Situação que poderá ser revista pelo Legislativo.

O art. 26 e Parágrafo único deverão ser excluídos, pois ferem o princípio da competência para despesa previsto no art. 50, II da LRF. A despesa deve ser registrada no momento que é devida, ou seja, na liquidação e não no momento do contrato ou do pagamento.

Cabe destacar que a autorização constante no art. 28 para ter validade deverá ocorrer através da Lei Orçamentária Anual (LOA) devendo ser fixado determinado limite, não podendo ser ilimitada, conforme orienta o § 8º, art. 165 da Constituição Federal.

---

<sup>3</sup> Modelo de dispositivo sugerido: “Art. xx. A administração instituirá sistema de custos que evidencie o custo dos programas e das ações da administração em termos de serviços prestados aos cidadãos.”

Observou-se, ao analisar a “Seção V – Da Destinação de Recursos Públicos a Pessoas Físicas e Jurídicas”, que será necessário a realização de ajustes, especialmente para que seja atendida as determinações da Lei nº 13.019, de 2014. Por este motivo sugere-se a supressão dos art. 32 a 45 e a sua substituição pelos seguintes dispositivos:

#### **Seção V**

##### **Da Transferência de Recursos para outros Entes**

Art. xx. O repasse de recursos para outros Entes deverá possuir autorização legislativa específica e convênio.

#### **Seção VI**

##### **Da Transferência de Recursos para as Entidades da Administração Indireta**

Art. xx. O Município poderá efetuar transferências financeiras, autorizadas em lei específica, conforme a Constituição da República, art. 167, VIII, a entidades da Administração Indireta até os limites necessários à manutenção das entidades ou investimentos previstos e que não haja suficiente disponibilidade financeira, respeitados os limites orçamentários das entidades.

Art. xx. A lei orçamentária reservará recursos para a transferência financeira a consórcios públicos que fizer parte em conformidade com o respectivo contrato de rateio.

#### **Seção VII**

##### **Das Transferências de Recursos para o Setor Privado**

Art. xx. A transferência de recursos às organizações da sociedade civil ocorrerá de acordo com a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Art. xx. Somente será autorizada a transferência de recursos a título de auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, nos casos que não se aplicar a Lei nº 13.019/2014, se observadas as seguintes condições:

I - declaração de funcionamento regular pelo período mínimo de seis meses;

II - plano de aplicação dos recursos solicitados;

III - comprovação que a entidade não visa lucro e que os resultados são investidos para atender suas finalidades;

IV – comprovação de que os cargos de direção não são remunerados;

V - balanço e demonstrações contábeis do último exercício;

VI – comprovação de regularidade para com a Fazenda Municipal, a previdência social e o Fundo de Garantia.

Art. xx. A transferência de recursos públicos para cobrir déficits de pessoas jurídicas com a finalidade de conceder benefícios fiscais ou econômicos, além das condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser autorizada por lei específica e, ainda, atender ao interesse público motivado em cada caso específico.

§ 1º. No que se refere à concessão de empréstimos destinados a pessoas físicas e jurídicas, além do pagamento dos encargos financeiros de juros não inferiores a \_\_\_% (\_\_\_\_\_por cento) ao ano

ou ao custo de captação, nos termos do que dispõe o art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estes ficam condicionados ainda a:

- a) formalização de contrato ou congênere;
- b) aprovação de projeto de investimentos pelo Poder Público;
- c) acompanhamento da execução; e
- d) prestação de contas.

§ 2º. Lei específica poderá, conforme possibilita o parágrafo único do art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelecer subsídio para empréstimos de que trata o inciso III deste artigo.

Quanto ao art. 51, que trata da criação de despesas relativas à pessoal, não se observa à existência de previsão específica para criação de cargos, isto é, quais os cargos serão criados, logo, não atende o § 1º do art. 169 da Constituição Federal e, também, na alínea "b", X, art. 154 da Constituição Estadual.

Sugere-se, se for o caso, emenda no que tange a criação de cargos do Legislativo (se estiver no planejamento do Legislativo à criação de cargos/funções). Todavia, no que diz respeito ao planejamento do Executivo, não cabe emenda, sugere-se que lhe seja oportunizado a retificação do referido artigo, fazendo constarem quais e quantos são os cargos previstos para a criação/aumento no exercício de 2018, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos.

Sugere-se a inclusão de artigo com a previsão de alteração dos "*indicadores de desempenho, ações, produtos, unidade de medida, quantificação física*" por ato próprio do Poder Executivo, para fins de não precisar enviar por projeto de lei, dificultando a execução orçamentária<sup>4</sup>.

Salienta-se que não foram localizados nos demonstrativos que compõem os Anexos I e II citados nos arts. 2º e 3º deste projeto de Lei. Situação que precisará ser verificada pelo Legislativo.

Igualmente, se faz oportuno lembrar que este projeto de lei deve estar acompanhado das Atas dos Conselhos Municipais (somente os deliberativos) referente aos Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990 (para Saúde), art. 24, § 9º da Lei nº 11.494, de 2007 (para Educação) e art. 84, da Resolução CNAS nº 33, de 2012 (para Assistência Social). Situação não localizada dentre os materiais recebidos.

III. Portanto, opina-se pela *viabilidade técnica* do Projeto de Lei em questão, desde que observadas as situações indicadas no item desta Orientação.

---

<sup>4</sup> Art. xx Para efeitos de execução orçamentária os indicadores de desempenho, bem como as alterações nas ações relativas ao produto, a unidade de medida, destinação de recursos e a quantificação física, poderão ser alteradas pelo Poder Executivo, devendo este comunicar as alterações ao Legislativo para efeitos de acompanhamento da execução orçamentária prevista na Constituição da República, art. 166, § 1º, inciso II.



Por fim, recomenda-se que, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição Federal, fique oportunizado ao Executivo as adequações e esclarecimentos e, assim, que ofereça a retificação e/ou complementação.

O IGAM permanece à disposição.

**Fabiano Tronco de Vargas**  
Contador, CRC/SC 23.643  
Consultor do IGAM

**Daiana Sampaio Maia Vier**  
Contadora, CRC/RS 77.905  
Consultora do IGAM