

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 1.553 de 31 de Agosto de 2020

Matéria: Projeto de Lei nº 1.553 de 31 de Agosto de 2020

Relatoria: Tiago Augusto Xavier

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Executivo Financeiro de 2021”.

Relatório

A matéria em análise tramita nesta Casa Legislativa sob a forma do projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Executivo Financeiro de 2021.

Após a leitura em sessão plenária, o projeto foi encaminhado à presente Comissão em atendimento às normas regimentais.

Parecer

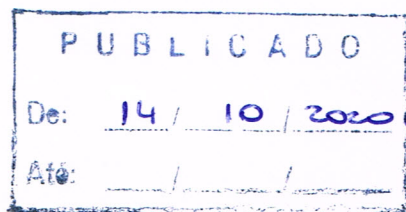
Do ponto vista Constitucional o projeto legislativo necessita de adequações conforme orientação técnica IGAM nº 44.444/2020 e 48.713/2020 e nos termos da orientação, anexa:

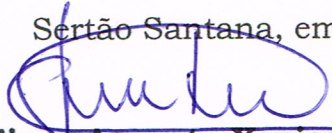
No entanto, importante, para concluir, frisar que o único dispositivo que impede a aprovação da LDO pelo Legislativo é a ausência da comprovação sobre a realização de audiência pública e participação popular. Os demais itens ou são desnecessários, ou desatualizados, ou causarão apenas transtornos ao Executivo em 2021.

Conclusão

Considerando, portanto, os fundamentos legais e constitucionais, esta relatoria resolve opinar pela regular tramitação.

Sertão Santana, em 14 de Outubro de 2020.




Tiago Augusto Xavier
Presidente da Comissão
Relator



Claudiomiro Dias

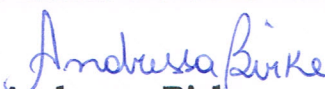
“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.

Doe órgãos, doe sangue: Salve Vidas!

Câmara Municipal Sertão Santana

Estado do Rio Grande do Sul


Dulce Maria Woiczkowski


Andressa Birke

“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.

Doe órgãos, doe sangue: Salve Vidas!

Porto Alegre, 7 de outubro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 48.713/2020.

I. O Poder Legislativo Municipal de Sertão Santana, através da Sra. Jaqueline Rocha, solicita orientação quanto ao Ofício nº 45 de 2020 encaminhado pelo Poder Executivo sobre questionamentos relacionados ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

II. Inicialmente, cabe esclarecer que, no que se refere as informações apresentadas, nos termos do art. 166, § 5º da Constituição Federal, o envio do Ofício pelo Legislativo ao Executivo fora realizado *com o objetivo de que este possa realizar as devidas adequações necessárias na peça orçamentária, através da retificação e/ou complementação antes que o PL entre em votação*, não sendo esta uma obrigação do Poder Executivo, mas, uma faculdade:

Constituição Federal

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

1. Nossas orientações aos Poderes Legislativos que solicitem aos Executivos as modificações ou considerações são, em sua totalidade, para auxiliar os Poderes Executivos a melhorar a sua lei, e não ao contrário, como se demonstrará.

2. Resposta conforme o item 1.

2.1 Quanto a supressão dos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º, esta se justifica-se no sentido de que em o Executivo gastando mais do que arrecada, ele deve proceder à limitação de empenho, e não tratar de tentar reduzir suas metas de forma automática por esse dispositivo na LDO.

Sequer haveria razão para fixar-se metas de resultados fiscais se tal “meta” fosse automaticamente mudada na frustração de receitas. Tais parágrafos constituem em verdadeira burla à LRF e seus principais objetivos, o qual um deles é o equilíbrio fiscal.

Manter tais artigos podem induzir o Executivo a um erro que pode culminar em execução orçamentária ao invés da limitação de empenhos, podendo inclusive a ter repercussões penais.

As metas fixadas não podem ser alteradas, mas, obedecidas e feita economia para o seu alcance, e não ajuste automático das metas como previsto no projeto da LDO. Portanto, para o bem do próprio Executivo sugere-se a simples emenda supressiva a estes dispositivos.

2.2 O tema não possui relação com empenho prévio, tampouco com qualquer decisão do TCU.

Nossa sugestão de exclusão *não se refere a erro quanto ao conteúdo da redação, apenas que não compete ao Município tentar regulamentar essa matéria via LDO.*

Considerando que a matéria (restos a pagar) é afeta aos profissionais da área Contábil, é normal a dúvida sobre o tema. Contudo, mantemos nosso posicionamento inicial sobre o tópico mencionado haja vista que este artigo tem a “pretensão” de regulamentar o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal pela LDO do Município, o que é algo impossível. A redação proposta não está equivocada, contudo, é desnecessária.

Ademais, a interpretação sobre o que entra ou é excluído para efeitos de apuração das disponibilidades de caixa em comparação com os restos a pagar já é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Portanto, deixar este artigo ou excluí-lo produz o mesmo efeito, ou seja, “nenhum”.

2.3 O argumento para esta exclusão é que é matéria constitucional de Direito Financeiro, somente este. Logo, não é da competência do Município estabelecer prazo diferente do previsto na CF/88, que dispõe que poderão ser reabertos os créditos extraordinários se o ato for editado nos últimos quatro meses do exercício. Estabelecer prazo em outubro, além de inconstitucional, é prejudicial ao próprio Poder Executivo. Porém, se a intenção for manter, que mantenham, mas é uma regra absolutamente desnecessária, contrária à CF/88, e que poderá causar dificuldades ao Executivo em 2021.

2.4 O IGAM recomenda que o orçamento seja elaborado até nível de elemento, porém, até a modalidade de aplicação por lei e, abaixo desta classificação, por Decreto do Executivo pelo QDD (Quadro de Detalhamento da Despesa). Essa orientação visa dar flexibilidade ao próprio Executivo.

No entanto, se o Executivo assim não deseja, pode continuar a elaborar o seu orçamento por lei até o nível de elemento e, durante o exercício, continuar a abarrotar o Legislativo com projetos de créditos adicionais para alterar o orçamento. Apenas recomenda-se isso no sentido de melhor a gestão do próprio Poder Executivo. Porém, se aquele Poder não quer ter flexibilidade orçamentária, que mantenha a redação original.

Por outro lado, alterar a modalidade de aplicação por decreto não encontra previsão legal em nenhum dispositivo na legislação brasileira.

O que a lei aprova, só a lei pode alterar. Portanto, o art. 31 necessita ser retirado do Projeto, via emenda supressiva, sob pena de ilegalidade em sua execução.

2.5 e 2.6 Nossa sugestão foi a de apenas atualizar a legislação que dispõe sobre as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos. Não é mais e apenas a Lei nº 4.320/64 que regra a matéria, mas, principalmente (além da 4320) a Lei nº 13.019 e LC 101. Porém, se o Município quiser aprovar a redação proposta, poderá aprovar. Nesse ponto não haverá prejuízo, apenas falta na redação a lei que dispõe atualmente sobre a matéria. **Causou-nos impressão de que a redação fora copiada de um modelo de PL de LDO bem antigo, apenas isso.**

2.7 Em relação a este item, nossa sugestão foi a de evitar uma redação permissiva a aumentos tendo sido a matéria toda ela regulada na LC nº 173. É muito clara a falta de simetria da redação proposta pelo PL de LDO com a LC nº 173. Nesses artigos também tivemos a clara impressão de que o PL foi copiado de um projeto antigo desconsiderando as alterações vedadas pela LC nº 173. Porém, caso o Município mantenha a redação proposta, também não trará nenhuma consequência, isso porque os aumentos estão regrados na referida LC Federal. Só irá mudar alguma coisa ao gestor em 2021 se este resolver fazer o que está escrito na redação proposta da LDO que desembarcou na Câmara, por achar que a redação de sua LDO está atualizada, e de fato não está, pois prevê a possibilidade de aumentos indistintos que estão vedados.

2.8 A publicação simplificada se utilizava no tempo em que os Municípios mantinham como imprensa oficial o jornal local ou o diário oficial, onde publicar todos os anexos que compõem uma lei orçamentária representava um custo muito elevado.

Esse tempo não existe mais. Continua-se com a impressão de que o modelo do projeto da LDO foi copiado de um tempo distante.

Além disso, a LDO não se presta para definir forma de publicação das Leis. Para isso há outra lei específica que define no Município a sua imprensa oficial. Por isso, para evitar constrangimentos ao Executivo, sugere-se a retirada desse artigo 65 do PL, pois, a publicação integral dos atos legais é requisito de legitimidade para sua entrada em vigor (art. 37 da CF).

2.9 O arquivo enviado para a análise da Orientação Técnica nº 44.444, possui o cálculo realizado até o ano de 2093. Convém destacar que o cálculo atuarial deverá ser elaborado para 75 anos a partir do ano em que se elabora o Projeto de Lei, sendo este 2020. **Porém, está correto o 2093 posto que o prazo para o cálculo é até dezembro de 2020 e esta observação fica retirada de nossa Informação nº 44.444.**

2.10 Nesse ponto nos parece que não há discordância, ao contrário, é necessário e requisito para a aprovação da LD que tenha havido alguma forma de realização da audiência pública e participação popular.

Observe-se que na absoluta maioria dos pontos debatidos tratam-se de temas desnecessários de previsão na LDO *e/ou demonstram estar desatualizados com o momento atual.*

Também em sua maioria a aprovação da redação original irá causar transtornos ao próprio Poder Executivo ou, em alguns casos, *consequência alguma*, porque os atos já se encontram regulamentados por outros órgãos e legislações, sendo descabidos e inócuos trata-los no Projeto de LDO.

Orienta-se ao Poder Legislativo receber as considerações do Executivo (mesmo que este não altere em nada o PL) e juntá-las ao processo e serem analisadas pela COF. Aliás, é para isso que serve a oportunidade constitucional que é dada ao Chefe do Poder Executivo. A COF, por sua vez, irá decidir se irá sugerir emendas ou não ao PL.

Importante, para concluir, frisar que o único dispositivo que impede a aprovação da LDO pelo Legislativo é a ausência da comprovação sobre a realização de audiência pública e participação popular. Os demais itens ou são desnecessários, ou causarão apenas transtornos ao Executivo em 2021.

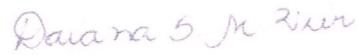
III. Estas seriam nossas considerações.

IGAM[®]

Estamos à disposição.



Fabrício Borowsky
Bacharel em Ciências Contábeis
Assistente Contábil do IGAM



Daiana Sampaio Maia Vier
Contadora CRC/RS 077.905
Supervisora Contábil do IGAM



Paulo César Flores
Contador, Sócio Diretor do IGAM
Sócio-Diretor do IGAM

Porto Alegre, 03 de setembro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 44.444/2020.

I. O Poder Legislativo Municipal de Sertão Santana, através da Sra. Jaqueline Rocha, solicita análise quanto a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 1.553, de 31 de agosto de 2020, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 (LDO 2021).

II. Deverá ser realizada 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 empenho¹, e não através de ajuste da meta, conforme proposto.

O art. 24 e parágrafo único deverão ser excluídos, pois ferem o princípio da competência para a despesa prevista 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. Além disso, não compete ao Município legislar sobre direito financeiro. **Logo, sugere-se emenda supressiva ao art. 24 e seu parágrafo único.**

Quanto ao artigo nº 28 e seu Parágrafo Único, deverá ser suprimido o termo “extraordinários”, pois esta situação se dará somente nos momentos em que o Município estiver com o Decreto de Calamidade Pública em vigor no Município.

Deve ser suprimido do art. 30 a expressão “modalidades”, pois sua alteração somente poderá ser dar através da abertura de crédito adicional especial, não podendo ser realizada diretamente por “decreto”. Ou seja, precisa de autorização do Poder Legislativo, por projeto de lei.

Ao analisar o disposto no art. 40 do Projeto, verificou-se que não foram observadas as disposições da Lei nº 13.019, de 2014 que atingem a todas as relações entre municípios e entidades não governamentais. Assim, como o objetivo das “*subvenções sociais*” é a colaboração mútua com serviços postos à disposição, logo, submetem-se às regras da nova Lei em sua integralidade.

Recomenda-se a exclusão do art. 42, pois as “contribuições de capital” por ele mencionadas, constam no art. 43, quando este apresenta os critérios para os “auxílios”, o qual é a nomenclatura do crédito adequado para a despesa proposta.

Os artigos 56 e 57 merecem atenção especial, pois não estão atendendo as

¹ Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) – Art. 9º

determinações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em virtude do congelamento da geração de despesa de pessoal, ficando a criação e sua majoração restrita a remuneração exclusiva dos profissionais de saúde e assistência social, relacionado ao combate da COVID19, e a criação de cargos, emprego e função, ou admissão de servidores ou empregados como medidas de combate à calamidade pública COVID-19 e cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Quanto ao art. 65, não se deve tratar como algo facultativo, pois deverão ser publicados no sítio eletrônico Municipal as modificações das Normas e Orçamento, em respeito a transparência da utilização de recurso Municipais. Situação que deve ser ajustada no artigo em questão.

Quanto aos anexos que acompanham o Projeto de Lei sugere-se que o demonstrativo do cálculo atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos seja realizado até o ano de 2094. Pois no apresentado, o cálculo termina no ano 2093.

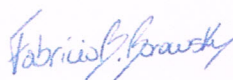
Deverá ser comprovado que o Conselho deliberativo da Saúde (art. 36 da Lei nº 8.080/90), da educação (art. 24, § 9º da Lei nº 11.494/07) e da assistência social (art. 84, Resolução CNAS nº 33/12) aprovaram os seus orçamentos.

Por fim, cabe salientar que o Executivo NÃO apresentou, dentre os documentos que acompanham a proposição, a ata que comprova que foi realizada a audiência pública de elaboração da LDO, atendendo ao art. 48, § 1º, inciso I da LRF e ao Estatuto das Cidades (art. 44 da Lei nº 10.257/01). Situação que deve ser verificada pelo Poder Legislativo.

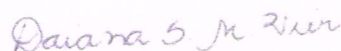
III. Portanto, a *viabilidade técnica* do Projeto de Lei em questão passa, principalmente pela realização da audiência pública de elaboração da LDO e da comprovação de que houve a aprovação dos conselhos municipais (deliberativos). Lembrando ser importante promover as adequações indicadas no item II dessa orientação para que a peça em questão atende a melhor técnica Legislativa.

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.



Fabricio Borowsky
Bacharel em Ciências Contábeis
Assistente Contábil do IGAM



Daiana Sampaio Maia Vier
Contadora CRC/RS 077.905
Supervisora Contábil do IGAM