



ASSESSORIA CONTÁBIL

PARECER PRÉVIO

PROJETO DE LEI Nº 88/2020

Busca o Executivo Municipal apoio do douto Plenário desta Casa de Leis, para aprovar o **Projeto de Lei nº. 88/2020**, que dispõe sobre ações prioritárias da Administração Pública Municipal, Funções e Subfunções de Governo, Metas e Riscos Fiscais, Diretrizes Gerais para Elaboração Financeira e Políticas de Fomento e Desenvolvimento a serem executadas pelas administrações direta e indireta do Município de Pato Branco, no **exercício de 2021**.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, artigo 165, inciso II, § 2º e a iniciativa dos seguintes projetos de lei:

- Plano Plurianual (PPA)
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**
- Lei de Orçamento Anual (LOA)

“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.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi criada pela Constituição de 1988 para estabelecer uma relação entre o planejamento de médio prazo, previsto no Plano Plurianual (PPA), e o de curto prazo, definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). É a única lei que tem prazo constitucional para ser aprovada pelo Congresso Nacional: até 30 de junho de cada exercício, para que o Legislativo possa entrar em recesso.

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA, sendo papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Municipal e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A Lei Orgânica Municipal, art. 95, inciso II, § 2º, tratam a LDO como um instrumento orçamentário de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que estabelece as principais



Câmara Municipal de Pato Branco

Estado do Paraná

diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício que dispõe sobre critérios e normas que garantam o equilíbrio das receitas e despesas do Orçamento.

“Art. 95. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias;

§ 2º As diretrizes orçamentárias compreenderão:

I - prioridades da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da administração direta, quer da administração indireta, com as respectivas metas, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;

III - alterações na legislação tributária;

IV - autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras; demissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da administração direta ou indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 4º Os planos e programas municipais serão executados em consonância com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias e apreciados pela Câmara Municipal.

§ 5º Os orçamentos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir, no Município, desigualdades setorializadas.

A apreciação do projeto de lei, pelo Legislativo Municipal, envolve a discussão e o aperfeiçoamento de instrumentos que moldam a peça orçamentária aos objetivos e programas delineados no Plano Plurianual – PPA, assim como orienta a elaboração da proposta orçamentária definindo controles para a execução do orçamento, necessários para garantir a eficácia das diretrizes e metas definidas que será enviada em outubro.

A Lei Municipal nº 3.153, de 23 de abril de 2009, estipula data para encaminhamento do Projeto de Lei relativo às Diretrizes Orçamentárias, em seu artigo 1º, inciso II.

O projeto e apreço foi protocolado neste Legislativo Municipal na data de 15 de maio de 2019, portanto, cumprindo o que estabelece a legislação em vigor.

“Art. 1º Os Projetos de Lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, serão enviados pelo Executivo Municipal, enquanto não viger a Lei Complementar de que trata o § 9º, do artigo 165 da Constituição Federal, nas seguintes datas:

II –Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até o dia 15 de maio de cada ano; “

A Constituição em seu artigo 57, § 2º, declara, expressamente, que a primeira sessão legislativa (intervalo de 1º de fevereiro a 15 de julho) não será interrompida sem a



Câmara Municipal de Pato Branco

Estado do Paraná

aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Sendo assim o recesso não terá início até que a LDO esteja aprovada.

De acordo ainda com a Constituição Federal, parágrafo 2º do art. 165, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve no mínimo estabelecer:

- I. as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital previstas para o exercício seguinte;
- II. os critérios para elaboração da lei orçamentária anual, explicando onde serão feitos os maiores investimentos, o valor que caberá ao Legislativo, o percentual para abertura de créditos suplementares e outras informações prévias sobre o futuro Orçamento;
- III. as alterações programadas na legislação tributária, informando que medidas pretende aplicar na política de tributos;
- IV. os critérios que pretende implantar na política de Pessoal, na lei de cargos e salários, no ordenamento salarial, na reestruturação de carreiras etc. Importante ressaltar que serão nulas as despesas de pessoal, não previstas na LDO.

Além das previsões já citadas a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou a importância da LDO, determinando a previsão de várias outras situações. São elas:

- I. Estabelecer critérios para congelamento de dotações, quando as receitas não evoluírem de acordo com a estimativa orçamentária;
- II. Estabelecer controles operacionais e suas regras de atuação para avaliação das ações desenvolvidas ou em desenvolvimento;
- III. Estabelecer as condições de ajudar ou subvencionar financeiramente instituições privadas, fornecendo o nome da instituição, valor a ser concedido, objetivo etc. Importante ressaltar que serão nulas as subvenções não previstas na LDO, excluindo casos de emergência;
- IV. Estabelecer critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento;
- V. Estabelecer critérios de programação financeira mensal para todo o Município, incluindo a Câmara Municipal,
- VI. Estabelecer o percentual da receita corrente líquida a ser retido na peça orçamentária, como Reserva de Contingência.

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas 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.

Também comporá o Anexo de Metas Fiscais o Demonstrativo da Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior.

ANEXOS DE METAS FISCAIS:

- I. **Demonstrativo I — Metas Anuais** - Metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes. O demonstrativo tem por objetivo, além de dar transparência sobre as metas fiscais relativas ao ente, dando base à avaliação da política fiscal estabelecida pelo chefe do Poder Executivo para o triênio, orientar a elaboração do projeto de lei orçamento;



- II. Demonstrativo II — Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior** - O Demonstrativo informa as metas (em valores e em percentual do PIB) para receita, despesa, resultados primário e nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, para o segundo ano anterior ao ano de referência da LDO. A finalidade desse demonstrativo é estabelecer uma comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas;
- III. Demonstrativo III — Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores** - Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três últimos exercícios, evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política vigente. O objetivo do Demonstrativo é dar transparência às informações sobre as metas fiscais dos três exercícios anteriores e dos três exercícios seguintes, para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas;
- IV. Demonstrativo IV — Evolução do Patrimônio Líquido** - Demonstrativo da evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; Fl.32
- V. Demonstrativo V — Origem e Aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos** - Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; Fl.34
- VI. Demonstrativo VI — Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do regime Próprio de Previdência dos Servidores — Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS** - A avaliação atuarial deve ser feita com base no Anexo 10 – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio dos Servidores, publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO. Eventuais mudanças no cenário socioeconômico que ensejem revisão das variáveis; Fls.36 e 37
- VII. Demonstrativo VII — Estimativa e Compensação da renúncia de receita** - O Demonstrativo tem por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas. Apesar de esse demonstrativo ter por base legal o art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ele visa a dar transparência também ao cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária dispostos no art. 14 da LRF; Fl.39.
- VIII. Demonstrativo VIII — Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado** – O objetivo do Demonstrativo é dar transparência às novas DOCC (*Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado*) previstas, se estão cobertas por aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado concedidas. Fl.42

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a LDO dimensione os riscos fiscais, sob a forma de “riscos orçamentários”, que estão associados às contingências relativas à estimativa e à realização da receita e à fixação e à execução da despesa e de “riscos da dívida pública”, que refletem os impactos adversos sobre a dívida em decorrência de variações nos juros, inflação e passivos contingentes.



Câmara Municipal de Pato Branco

Estado do Paraná

O Anexo de Riscos Fiscais da LRF, § 3º do art. 4º, transcrito a seguir, determina:

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

....

§ 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.”

O Artigo 8º do projeto de lei estabelece o valor limite para o orçamento do município para o exercício de 2021, num valor total de **R\$ 438.246.879,07** (quatrocentos e trinta e oito milhões, duzentos e quarenta e seis mil, oitocentos e setenta e nove reais e sete centavos) sendo esse valor 4,72%(quatro virgula setenta e dois por cento) maior que o orçamento do ano de 2020 que foi fixado em **R\$ 418.469.115,31** (quatrocentos e dezoito milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil, cento e quinze reais e trinta e um centavos),

No que tange ao atendimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá à lei de diretrizes orçamentárias referir-se à preservação do patrimônio público, ordenar que ela e as leis de créditos adicionais só incluirão novos projetos após terem sido adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, conforme artigo 37 do projeto em apreço.

“Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.”

O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da transparência da gestão fiscal, determinando que deva ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Define também que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de **elaboração e de discussão** dos planos.

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”



Câmara Municipal de Pato Branco

Estado do Paraná

O Legislativo deverá também dentro do prazo de discussão da matéria, conforme estabelece o Regimento Interno em seus artigos 180 a 183, realizar audiência pública para discutir, analisar e recolher subsídios e sugestões da sociedade em geral para sua adequação ou modificação.

A Instrução Normativa nº 89/2013 de 28 de fevereiro de 2013, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que dispõe sobre definições e procedimentos técnicos básicos com vistas à padronização de critérios para o adequado e uniforme exercício dos controles internos, externos e sociais em seu art. 44§ 1º e § 2º, ainda dispõem:

“Art. 44. A efetiva participação popular será assegurada nas etapas de elaboração, discussão e a aprovação dos projetos de leis respectivos aos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. ”

Lembramos que as emendas apresentas no **Anexo I - Metas e Ações**, deverão ser apresentadas também ao **Projeto de Lei nº 87/2020**, por tratar-se de alterações do Plano Plurianual para 2018/2021 uma vez que os planos deverão ser compatíveis entre si. (PPA com LDO)

Para conhecimento dos nobres vereadores, destacamos que o **Demonstrativo das Metas Bimestrais de Arrecadação** (fl.24) não apresenta a realidade de metas para a arrecadação do exercício de 2021- Bimestralmente, pois como pode ser observado foi feita apenas uma divisão dos valores do total por bimestre, deixando de ser realizado levantamentos de dados reais de arrecadação por bimestre para a avaliação e análise correta.

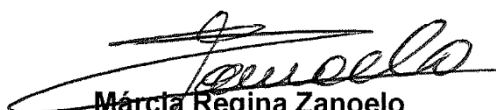
Destacamos ainda que não foi anexado junto com o Demonstrativo VI, o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, calculo esse com base nos dados da Avaliação de 2019, bem como o relatório de Obras em Andamento.

Adicionalmente, por força de legislações específicas, o projeto de lei da LDO deverá estar acompanhado dos seguintes documentos: Atas dos Conselhos Municipais (somente os deliberativos) referente ao 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 33, de 2012 (para Assistência Social).

Diante disso recomendamos a comissão de finanças e orçamento que solicite ao Executivo Municipal que faça a juntada dos documentos acima indicados para que o projeto esteja adequado e apto para sua tramitação e aprovação.

Após juntada dos documentos faltantes, a material estará apta a seguir seu tramite normal de discussão e aprovação.

É o nosso parecer, S.M.J.
Pato Branco, 1º de junho de 2020.


Marcia Regina Zanoelo
CRC-PR Nº. 027.823/0-3