

PARECER TÉCNICO Nº 03/2023

Matéria: Projeto de Lei nº 31, de 31 de outubro de 2023.

Assunto: Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Planura para o ano-exercício de 2024.

Data do Parecer: 16 de novembro de 2023.

Projeto de Autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal de Planura

Introdução

É tempestivo o pedido de parecer por parte de qualquer Vereador, Membro da Mesa Diretora ou qualquer assessor técnico e servidor. Nos termos do Contrato firmado, recebemos solicitação de emissão de parecer técnico sobre o projeto de lei identificado. No entanto, a emissão de parecer por esta Assessoria Técnica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes da Câmara nos termos do art. 88 do Regimento Interno, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Recebemos cópia do Projeto de Lei Municipal nº 31, de 31 de outubro de 2023, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Planura para o exercício financeiro de 2024. A manifestação sobre o projeto de lei, envolve o Processo Legislativo (*neste caso é especial*) e Técnica Legislativa, Direito Administrativo e Contabilidade Aplicada ao Setor Público, atendendo as normas definidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, trata da proposta orçamentária anual, para o exercício de 2024, de autoria do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, conjugado com o inciso XV do art. 87 da Lei Orgânica Municipal. Os autos do processo legislativo estão acompanhados dos anexos que regem a matéria, embora não detectamos os anexos mencionados no art. 7º da proposição de lei. Atendendo a solicitada orientação a Assessoria Técnica da Câmara recai sob responsabilidade do Prof. Milton Mendes Botelho, especialista em gestão pública, direito público e contabilidade aplicada ao setor público, que procederá as considerações sobre a proposta orçamentária apresentada tempestivamente.

Assim, mais uma vez teremos que pronunciar sobre o descaso que o Poder Executivo tem com o tratamento com os símbolos municipais em seus atos administrativos, destacando de forma inadequada e imprópria a identificação do órgão no cabeçalho da proposição enviada à Câmara, para ilustrar vamos reproduzir a forma do cabeçalho do projeto em análise, como foi enviado ao Poder Legislativo Municipal, que é o guardião dos Símbolos Municipais:



O art. 10 e o § 3º do art. 103, todos da Lei Orgânica Municipal, menciona que “os símbolos municipais são estabelecidos em lei e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanha dos órgãos ou entidades municipais deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou funcionários públicos”, o texto está em harmonia com o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal. Mas, não é o que se percebe quando menciona slogan de gestão e marca da atual administração. Conjugado com os § § 1º e 1º art. 296 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), incorre em crime “quem altera, falsifica ou faz uso indevido de marcas, logotipos, siglas ou quaisquer outros símbolos utilizados ou identificadores de órgãos ou entidades da Administração Pública”. Desta forma o Brasão deverá ser destacado sem outras marcas no cabeçalho de forma correta e sem slogan, em todos os atos legislativos e administrativos publicados pelos órgãos municipais da Administração Direta e Indireta de Planura.

O texto do preâmbulo da proposta orçamentária encaminhada, também foi elaborado de forma lamentável de sevê, in verbis:

O POVO DE PLANURA, Estado de Minas Gerais, por seus representantes na CÂMARA MUNICIPAL, APROVOU, e eu, PREFEITO MUNICIPAL, no uso das atribuições conferidas pela Lei Orgânica Municipal — LOM, SANCIONO a seguinte LEI MUNICIPAL:

Na condição de especialista em processo e técnica legislativa, temos que analisar uma proposição de lei tão importante, que não merece um tratamento adequado por parte do Governo Municipal, na sua redação e formulação. Estamos analisando uma proposição de lei que tramitará através de um processo legislativo especial, que deveria receber um tratamento adequado a importância da matéria que se trata. A Constituição Federal estabelece que determinadas matérias são tramitadas por processo legislativo especial, dentre elas estão os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

O art. 1º da lei que deveria ser redigido como ensina o caput do art. 7º da lei complementar nº 95/98, que “indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação”, foi ignorado na sua totalidade e assim ficou o texto dos artigos 1º e 2º, da proposta orçamentária, in verbis:

Art. 1º. O Orçamento Geral do Município de Planura/MG para o exercício de 2024, discriminado nos adendos integrantes desta Lei e nos Quadros que a acompanha, Orça Receita e Fixa Despesa em R\$ 82.425.000,00 (Oitenta e dois milhões e quatrocentos e vinte e cinco mil reais).

Art. 2º. A Receita do Município será realizada mediante a arrecadação de tributos, rendas e outras Receitas Correntes e de Capital, na forma da legislação em vigor e as especificações constantes do adendo III, anexo 2 da Lei nº 4.320/1964, discriminada nos quadros anexos com o seguinte desdobramento:

Na análise técnica e da péssima redação dada ao texto da proposta da lei orçamentária, destacamos os artigos 4º, 5º e 6º, que merecem análise do texto mais aprofundada por parte do Poder Legislativo, em destaque:

Art. 4º. Durante a execução orçamentária ficam os Poderes Executivo e Legislativo, autorizados a abrir créditos suplementares por anulação dotações, até o limite de 30,00% (trinta inteiros por cento) do orçamento da despesa fixada nesta Lei, nos termos do art. 7º, item I da Lei nº 4.320/1964, para reforçar dotações que se tornarem insuficientes, podendo para tanto:

- a) Anular parcial ou totalmente dotações orçamentárias, conforme disposto no item III, do parágrafo 1º, art. 43 da Lei nº 4.320/1964;*
- b) Remanejar recursos entre os detalhamentos das fontes de recurso de uma mesma classificação orçamentária sem comprometer o percentual no artigo 40. desta Lei.*

Art. 5º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional suplementar por Excesso de Arrecadação conforme parágrafo 3º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, quando apurado o excesso de arrecadação por fonte de recursos no exercício em vigor, desde que seja para suplementar dotações cujas classificações orçamentárias já estejam previstas na LOA, sem onerar o percentual definido no artigo 4º. desta Lei.

Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional suplementar por Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, na forma do parágrafo 2º do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/1964, desde que seja para suplementar dotações cujas classificações orçamentárias já estejam previstas na LOA, sem onerar o percentual definido no artigo 4º desta Lei.

A princípio é vergonhoso analisar uma norma onde o seu autor detalha o caput de um artigo por meio de alíneas, demonstrando total desconhecimento das normas jurídicas da redação oficial, disciplinada na lei complementar nº 95/98. Depois de trazer suplementação de 30% do total da despesa fixada, usou um artifício técnico nos artigos 5º e 6º para enganar o Poder Legislativo a dar permissão para suplementação de forma indefinida de valor e sem limites, pois menciona como fato gerador ou base de cálculo o “*Excesso de Arrecadação por fonte de recursos no exercício em vigor*” e “*Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do Exercício Anterior*”, que contabilmente “**SÃO FONTES DE RECURSOS**” para efeito de suplementação, conforme dispõe os artigos 40, 41, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64. Em hipótese alguma a Câmara de Vereadores poderá aprovar um texto elaborado dessa forma, pois afronta o inciso V do art. 167 da Constituição Federal, que menciona “**São vedados, a concessão ou utilização de créditos ilimitado**”. Sendo assim, o excesso de arrecadação por fonte de recurso no exercício é considerado ilimitada, já o superávit do Balanço Patrimonial do exercício anterior ainda nem é conhecido, o que torna inexistente, pois não tem como ser demonstrado ou mensurado.

O crédito suplementar constante do texto da proposta é de 30% da despesa fixada, ou seja, corresponde ao valor de R\$ 24.727.500,00, esta assessoria manifesta favorável a este percentual e ao valor, com a exclusão dos artigos 5º e 6º do projeto de lei, que deverá ser redigido da seguinte forma:

Art. 4º Nos termos dos artigos 40, 41, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 o limite autorizado para à abertura de créditos adicionais suplementares é correspondente a 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – a anulação parcial ou total de dotações nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

II – a incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurado em balanço nos termos do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

III – excesso de arrecadação em bases constantes nos termos do inciso II do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

IV – o produto de operação de crédito autorizada, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las nos termos do inciso IV do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

V – utilizar reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos e demais créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;

VI – remanejamento de valores por meio de Decreto, dos valores de dotações orçamentárias para adequar os valores das Emendas individuais impositivas

Art. 5º Poderá ser incluído por meio de decreto, grupo de fonte/destinação de recursos e especificação da fonte/destinação de recursos para a receita e natureza de despesa fixada no orçamento caso ocorra a realização de uma fonte de receita não prevista, ou a constatação da omissão da destinação de recurso em natureza da despesa definida dentro dos programas de trabalho da Lei Orçamentária do exercício de 2024.

Art. 6º A autorização mencionada no artigo anterior se restringe a inclusão do grupo da fonte/destinação de recursos para a receita e especificação da fonte/destinação de recursos para natureza de despesa já fixada no orçamento.

O desconhecimento da matéria pelo autor da proposta orçamentária continua no art. 7º, que traz as atualizações dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), o que não pode ser tratado na Lei Orçamentária, conforme define o § 8º do art. 165 da Constituição Federal, que menciona:

Art. 165 (...).

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Portanto, a matéria que trata o art. 7º da proposta orçamentária, deverá ser objeto de outro projeto de lei ordinária, in verbis:

Art. 7º. Ficam atualizados os valores dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO, Lei nº 1.288/2023 de 22 de junho de 2023 e do Plano Plurianual — PRA, Lei nº 1233/2021 de 29 de novembro de 2021.

Para encerrar o texto da lei, traz o fecho com o art. 8º da proposição, que menciona “Revogam-se as disposições em contrário, entrando esta Lei em vigor a partir de 01 de janeiro de 2024”. Nos termos do § 1º do art. 18 do Decreto Federal nº 9.191/2017, na cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas e a expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada. Aliás, a lei entra em vigor na data de sua publicação, seus efeitos que serão a partir de 01 de janeiro de 2024.

Os anexos das demonstrações contábeis que integram a Proposta Orçamentária de 2024, não estão acompanhados de “Notas Explicativas” ou “dados estatísticos” ou “gráficos ilustrativos” que poderiam auxiliar na análise da evolução da receita por fonte, aplicação em áreas específicas ou demonstrar análise de resultados de execução de programas que integram o PPA. O texto do art. 3º do projeto de lei menciona que os anexos são integrantes desta lei, não os classificam ou identificam, ou seja, são tabelas que estão no texto da lei que deveriam ser demonstrados em forma de anexos, in verbis:

Art. 3º. A Despesa do Município será realizada segundo a apresentação dos anexos integrantes desta Lei, obedecendo à classificação institucional, funcional programática e natureza de despesas, distribuídas da seguinte maneira:

A título de orientação, vejamos a lei estadual nº 24.272, de 20 de janeiro de 2023, que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2023. A lei não traz em seu texto as tabelas, elas são tratadas como anexos.

Este é o relatório inicial.

Parecer

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal o Presidente da Mesa Diretora fez despacho às comissões permanentes da proposição de lei para verificação das condições e adequação aos termos da legislação. Desta forma procedemos a análise do

Projeto de Lei que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Planura, para o exercício financeiro de 2024, discriminados pelos anexos:

- Receita por Categoria Econômica;
- Despesa por Unidade Orçamentária (conforme estrutura organizacional);
- Despesa por Categoria Econômica.

DEMONSTRATIVO DA RECEITA POR CATEGORIA ECONÔMICA			
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%	TOTAL
RECEITAS CORRENTES		100,00%	87.704.000,00
Impostos, Taxas e Contribuições Melhorias	6.810.754,42	7,77%	
Receita de Contribuições	1.821.000,00	2,08%	
Receita Patrimonial	1.335.000,00	1,52%	
Receita de Serviços	111.000,00	0,13%	
Transferências Correntes	77.275.245,58	88,11%	
Outras Receitas Correntes	351.000,00	0,40%	
Dedução da Receita Corrente	11.246.000,00	12,82%	11.246.000,00
RECEITAS DE CAPITAL		11,49%	5.967.000,00
Operação de Crédito	2.000.000,00	33,52%	
Alienação de Bens	20.000,00	0,34%	
Transferências de Capital	3.947.000,00	66,15%	
SOMA		100,00%	82.425.000,00

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR UNIDADES ORÇAMENTÁRIA		
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%
Câmara Municipal	3.455.240,85	4,19%
Secretaria Municipal de Governo	1.056.100,00	1,28%
Coordenadoria de Controle Interno	314.000,00	0,38%
Procuradoria Geral do Município	1.859.000,00	2,26%
Secretaria Municipal de Administração e Fazenda	15.484.775,00	18,79%
Secretaria Municipal de Turismo	854.000,00	1,04%
Fundo Municipal de Saúde	20.189.783,57	24,49%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania	1.439.957,25	1,75%
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente	8.000,00	0,01%
Fundo Municipal de Assistência Social	1.926.500,00	2,34%
Fundo Municipal de Educação	6.618.375,00	8,03%
Secretaria Municipal de Educação	1.364.125,00	1,65%
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica	9.620.000,00	11,67%
Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer	2.636.214,00	3,20%
Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	916.795,00	1,11%
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Assuntos Urbanos	13.893.388,75	16,86%
Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (FUNPAC)	460.000,00	0,56%
Fundo Municipal de Esporte e Lazer	13.000,00	0,02%
Fundo Municipal de Turismo	18.500,00	0,02%
Fundo Municipal de Política Cultural (FMPG)	274.245,58	0,33%
Fundo Municipal de Combate e Erradicação da Pobreza	23.000,00	0,03%
TOTAL DO ORÇAMENTO	82.425.000,00	100,00%

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA			
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%	TOTAL
DESPESAS CORRENTES		84,04%	69.269.533,65
Pessoal e Encargos Sociais	36.597.964,70	52,83%	
Juros e Encargos da Dívida	1.400.000,00	2,02%	
Outras Despesas Correntes	31.271.568,95	45,14%	
DESPESAS DE CAPITAL		14,96%	12.331.216,35
Investimentos	10.031.216,35	81,35%	
Amortização da Dívida	2.300.000,00	18,65%	
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	824.250,00	1,00%	824.250,00
TOTAL ORÇAMENTO			82.425.000,00

Na análise pode se concluir que 88% das receitas correntes estimadas, são de Transferências Correntes, ou seja, transferências constitucionais. Enquanto as receitas estimadas com Impostos, Taxas e Contribuições Melhorias, ou seja, receitas próprias de tributos municipais não chegam a 8% das receitas correntes. O que demonstra que o Município de Planura não possui uma política fiscal eficiente, a Câmara como órgão fiscalizador deveria pedir explicações antes de aprovar uma proporção de receita tão discrepante.

Quanto as despesas por unidades orçamentárias verificam-se que os fundos que são de natureza contábeis estão desvinculados das suas secretarias de origens, o que não existe obrigatoriedade por força de lei.

Participação Popular na Elaboração da LOA

A normas constitucionais preveem a participação popular direta ou por meio de organizações representativas na formulação das ações políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de Governo. A Lei Federal nº 10.517, de 10 de julho de 2001 em seu art. 44, esclarece como condição para apreciação do Projeto de Lei pelo Poder Legislativo, in verbis:

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.

O Município está obrigado a adotar o orçamento com participação popular, deverá criar previamente um regulamento para disciplinar o seu funcionamento. Não está comprovado na mensagem do projeto de lei da LOA que essa regra foi obedecida pelo Poder Executivo, levando uma proposta sem a menção dos motivos e razões que não tornou público os programas da LOA para consulta pública, por parte da população e do Ministério Público. Também não consta da proposta orçamentária nenhuma menção a lei que definiu a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (*Lei Complementar nº 101/2000*) afirma que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos essenciais de transparência na gestão fiscal, devendo haver um incentivo à participação popular, através da realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração destes instrumentos (*inciso I, § 1º art. 48*).

Apesar de a norma mencionar “*incentivo*”, os Tribunais de Contas consideram que a realização dessas reuniões é obrigatória. Portanto, a ausência de audiência pública nos processos de elaboração do PPA, LDO e LOA implica cerceamento à necessária transparência da gestão fiscal do ente federativo. Portanto, em face dos princípios da legalidade, publicidade e eficiência é dever do gestor público realizar audiências, consultas públicas e debates prévios na elaboração dos instrumentos de planejamento.

A realização dessas audiências constitui condição obrigatória para aprovação das leis orçamentárias na Câmara Municipal. A gestão orçamentária participativa além de indicar uma boa governança pública, atende à disposição expressa do Estatuto da Cidade (*alínea “f” do inciso III do art. 4º Lei Nacional nº 10.257/2001*) no sentido da elaboração de instrumentos de planejamento de forma participativa. Inclusive, a presença da sociedade é obrigatória na elaboração do Plano Diretor Municipal, o qual é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Desta feita, quando se fala em planejamento municipal e orçamentos públicos, a realização de audiências públicas é essencial, devendo ser convocada pelo Poder Executivo. Entretanto, caso este seja omissa, caberá ao Poder Legislativo convidar a sociedade para participar das discussões dos referidos instrumentos. Outrossim, a comprovação das audiências públicas pode ser feita através da publicação no diário oficial, lista de presença dos participantes, atas das sessões, fotos e vídeos.

Por fim, cabe destacar que, sem embargo da necessidade de audiências públicas para ouvir as demandas da sociedade, as propostas apresentadas não vinculam os investimentos. Ou seja, a decisão final da alocação dos recursos cabe ao Poder Executivo, podendo o Poder Legislativo emendar a Lei Orçamentária. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul que determinava a realização de consulta direta à população para definir investimentos prioritários de interesse municipal e regional, obrigando sua inclusão no orçamento estadual. A proposta da lei orçamentária anual é iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, podendo o Poder Legislativo emendar a proposta em tramitação. Portanto, o caráter vinculante atribuído às consultas populares não está previsto na Constituição Federal nem nas normas gerais de direito financeiro editadas pela União.

Metodologia

A metodologia que deverá ser apresentada na mensagem da Lei Orçamentária Anual (LOA) são as regras adotadas para definir as previsões de receita, quais as normas técnicas e legais aplicadas, quais as considerações feitas na legislação e a variação do índice de preços, o crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante que

deveria acompanhar a mensagem em forma de demonstrativo, considerando a evolução da receita nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Isso foi atendido parcialmente, conforme exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal

Não caberá ao Poder Legislativo fazer a reestimativa de receita, somente se ficar provado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Como já mencionamos o Poder Executivo não colocou à disposição do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta orçamentária a Câmara, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício de 2024, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (*§ 3º do art. 12 da LRF*). Isso não foi demonstrado pelo Município de Planura, mas pode ser questionado pelo Ministério Público a qualquer momento.

As definições das prioridades e dos objetivos estratégicos a serem alcançados no período, quanto a aplicação dos recursos em termos de programas e projetos a serem executados no exercício subsequente, também não ficaram bem definidos. Seria necessário estar detalhamento dos Programas em projetos e atividades de forma clara e indicando qual agente público seria o responsável para sua execução.

Os anexos demonstram a previsão das receitas para dar suporte à fixação das despesas, sem estudo preliminares dos gastos com folha de pagamento, despesas legais e regimentais, contratos a serem renovados, novas contratações, dentre outras, e a respectiva alocação nos projetos e atividades predefinidos. No entanto, isso seria objeto de uma regulamentação a nível de Município, o que não tem.

Plano de Trabalho

Assessoria e Consultoria Pública

O Planejamento deve ser considerado como o marco inicial para a elaboração da proposta orçamentária, onde se inicia com a definição dos programas e dos objetivos a serem atingidos, com o intuito de traçar as estratégias e os planos detalhados. Assim criaria mecanismos para fazer cumprir a fiscalização por parte do Poder Legislativo, em especial ao disposto no inciso I do art. 74 da Constituição Federal.

O Programa é o instrumento de organização das ações da Administração, visando à realização dos objetivos pretendidos por meio dos projetos e atividades, os quais deverão ser organizados e elaborados em consonância com o Planejamento Estratégico do Município. Desta forma, o Plano de Trabalho é constituído dos programas e este por projetos, atividades, ações e metas físicas e financeiras a serem alcançados pela Administração no período de vigência da proposta orçamentária. O que deixa a desejar a proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo.

Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico é uma ferramenta de gestão para a construção e consolidação das ações de gestão do Município de forma detalhada e objetiva. Para tanto, seria necessário o desenvolvimento de instrumentos para a elaboração do

planejamento e para a retroalimentação de sua execução, bem como ferramentas de monitoramento que compreendem desde a avaliação do que está sendo proposto até a definição das estratégias que combinem com diferentes meios de comunicação interna e externa. É uma política que precisa ser adotada no Município de Planura, diante da análise que se faz sobre o Projeto de Lei da LOA.

Em tese o Mapa Estratégico é dividido em 5 (cinco) perspectivas, as quais representam os pilares para atingir os objetivos estratégicos do Município:

1 – Desenvolvimento de Gestão de Pessoas, Identifica a necessidade de fomentar programas de formação, de habilidades, de competências e de capacitação continuada, bem como assegura o funcionamento de uma estrutura organizacional e administrativa necessárias para gerar crescimento e melhorias do Município.

2 – Tecnologia e Processos, definem o que o órgão deve fazer nos aspectos de investimento e inovação em tecnologia e redesenho dos procedimentos e rotinas internas, de forma a garantir a legalidade, legitimidade, economicidade e a qualidade e confiabilidade nos processos e nos procedimentos e rotinas de controle, registro e custos.

3 – Aferição de Resultados, indica se a estratégia adotada pela gestão é eficaz ou necessita de implementação de ações na sua execução, para contribuir para sustentabilidade orçamentária e financeira do Município.

4 – Eficiência e Eficácia da Gestão Pública, descreve as formas com as quais o valor deve ser monitorado para gerar satisfação ao usuário, bem como para atender os órgãos de fiscalização.

5 – Metodologia de Análise da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, indica os resultados pré-estabelecidos nos programas de governo, de forma a fortalecer o ambiente regulatório e garantir a qualidade dos serviços públicos.

Sendo assim, a Proposta Orçamentária compreende:

- ✓ Definição dos objetivos, das metas e das prioridades estabelecidas pela gestão, para a aplicação dos recursos em termos de Programas e objetivos estratégicos, os quais serão executados no exercício seguinte;
- ✓ Detalhamento dos Programas em projetos e atividades;
- ✓ Previsão das Receitas a serem arrecadadas no exercício de 2021;
- ✓ Fixação das despesas para atender aos objetivos e às prioridades da gestão, conforme os projetos e atividades predefinidos.

Aspecto Formal

O aspecto formal a ser adotado na Lei Orçamentária Anual está disposto no art. 165 da Constituição Federal. A proposta de Lei Orçamentária protocolada na Secretaria Geral da Câmara, traz os anexos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000

(Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 4.320/64 e conjugadas com as exigências das portarias da Secretaria de Tesouro Nacional. Que no projeto em análise foi observado.

Análise Técnica

A proposição de lei que define a Proposta Orçamentária não está adequada as regras da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) e as normas constitucionais, especificamente nos seus artigos 4º, 5º e 6º, também nos demais dispositivos mencionados neste parecer. Diante de tudo que foi mencionado cabe ao Poder Legislativo duas medidas que podem ser adotadas:

1 – Remeter cópia deste parecer ao Poder Executivo para fazer as devidas alterações e apresentar um projeto de lei que altere os anexos de metas fiscais da LDO (art. 7º do projeto da LOA), pois a matéria não pode ser tratada na Proposta Orçamentária;

2 – A Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, apresentar projeto substitutivo, como sugerido:

PROJETO SUBSTITUTIVO Nº ___, de 16 de novembro de 2023.
Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 31, de 27 de setembro de 2023.

Logus

Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Planura para o Exercício Financeiro de 2024.

A Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, da Câmara Municipal de Planura, Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 157 do Regimento Interno apresenta o seguinte projeto de lei substitutivo ao Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 31, de 27 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Orçamento Anual de 2024.

Art. 1º Esta lei trata da estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária do município de Planura, para o exercício financeiro de 2024, definindo seus valores conforme os Anexos que integram esta lei.

I - Anexo I – Demonstrativo da Receita por Categoria Econômica;

II - Anexo II – Demonstrativo da Despesa por Unidade Orçamentária;

III - Anexo III – Demonstrativo da Despesa por Categoria Econômica.

Art. 2º O Orçamento Geral Anual do Município de Planura, para o exercício de 2024, estima a receita e fixa a despesa em R\$ 82.425.000,00 (oitenta e dois milhões e quatrocentos e vinte e cinco mil reais), discriminados pelos anexos e demonstrativos contábeis que é parte integrante desta lei.

Art. 3º A Receita será realizada mediante arrecadação dos tributos, contribuições, transferências constitucionais, rendas e outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação em vigor e das especificações constantes no Adendo III, Anexo II da Lei nº 4.320/64.

§ 1º Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/64, a receita e a despesa serão realizadas de acordo com os desdobramentos das unidades administrativas definidas na estrutura organizacional dos órgãos municipais, demonstrados nos demonstrativos e anexos que integram esta lei.

§ 2º As disposições dos Anexos desta lei, consideradas incisos deste artigo, suas alterações serão aprovadas pelo Poder Legislativo, mediante lei específica.

Art. 4º Nos termos dos artigos 40, 41, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 o limite autorizado para à abertura de créditos adicionais suplementares é correspondente a 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – a anulação parcial ou total de dotações nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

II – a incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurado em balanço nos termos do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

III – excesso de arrecadação em bases constantes nos termos do inciso II do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64;

IV – o produto de operação de crédito autorizada, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las nos termos do inciso IV do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

V – utilizar reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos e demais créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;

VI – remanejamento de valores por meio de Decreto, dos valores de dotações orçamentárias para adequar os valores das Emendas individuais impositivas

Art. 5º Poderá ser incluído por meio de decreto, grupo de fonte/destinação de recursos e especificação da fonte/destinação de recursos para a receita e natureza de despesa fixada no orçamento caso ocorra a realização de uma fonte de receita não prevista, ou a constatação da omissão da destinação de recurso em natureza da despesa definida dentro dos programas de trabalho da Lei Orçamentária do exercício de 2024.

Art. 6º A autorização mencionada no artigo anterior se restringe a inclusão do grupo da fonte/destinação de recursos para a receita e especificação da fonte/destinação de recursos para natureza de despesa já fixada no orçamento.



Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir de 01 de janeiro de 2024.

Sala da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, 16 de novembro de 2023.

Presidente

Relator

Membro

Logus
Assessoria e Consultoria Pública

ANEXO I

Projeto Substitutivo nº __, de 16 de novembro de 2023.
 Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 31, de 27 de setembro de 2023
Demonstrativo da Receita por Categoria Econômica

DEMONSTRATIVO DA RECEITA POR CATEGORIA ECONÔMICA			
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%	TOTAL
RECEITAS CORRENTES		100,00%	87.704.000,00
Impostos, Taxas e Contribuições Melhorias	6.810.754,42	7,77%	
Receita de Contribuições	1.821.000,00	2,08%	
Receita Patrimonial	1.335.000,00	1,52%	
Receita de Serviços	111.000,00	0,13%	
Transferências Correntes	77.275.245,58	88,11%	
Outras Receitas Correntes	351.000,00	0,40%	
Dedução da Receita Corrente	11.246.000,00	12,82%	11.246.000,00
RECEITAS DE CAPITAL		11,49%	5.967.000,00
Operação de Crédito	2.000.000,00	33,52%	
Alienação de Bens	20.000,00	0,34%	
Transferências de Capital	3.947.000,00	66,15%	
SOMA		100,00%	82.425.000,00

Sala da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, 16 de novembro de 2023.

Presidente
Logus
Assessoria e Consultoria Pública

Membro

ANEXO II

Projeto Substitutivo nº __, de 16 de novembro de 2023.

Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 31, de 27 de setembro de 2023

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR UNIDADES ORÇAMENTÁRIA		
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%
Câmara Municipal	3.455.240,85	4,19%
Secretaria Municipal de Governo	1.056.100,00	1,28%
Coordenadoria de Controle Interno	314.000,00	0,38%
Procuradoria Geral do Município	1.859.000,00	2,26%
Secretaria Municipal de Administração e Fazenda	15.484.775,00	18,79%
Secretaria Municipal de Turismo	854.000,00	1,04%
Fundo Municipal de Saúde	20.189.783,57	24,49%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania	1.439.957,25	1,75%
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente	8.000,00	0,01%
Fundo Municipal de Assistência Social	1.926.500,00	2,34%
Fundo Municipal de Educação	6.618.375,00	8,03%
Secretaria Municipal de Educação	1.364.125,00	1,65%
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica	9.620.000,00	11,67%
Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer	2.636.214,00	3,20%
Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	916.795,00	1,11%
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Assuntos Urbanos	13.893.388,75	16,86%
Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (FUNPAC)	460.000,00	0,56%
Fundo Municipal de Esporte e Lazer	13.000,00	0,02%
Fundo Municipal de Turismo	18.500,00	0,02%
Fundo Municipal de Política Cultural (FMPG)	274.245,58	0,33%
Fundo Municipal de Combate e Erradicação da Pobreza	23.000,00	0,03%
TOTAL DO ORÇAMENTO	82.425.000,00	100,00%

Sala da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, 16 de novembro de 2023.

Presidente

Relator

Membro

ANEXO III

Projeto Substitutivo nº __, de 16 de novembro de 2023.

Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 31, de 27 de setembro de 2023

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA			
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	%	TOTAL
DESPESAS CORRENTES		84,04%	69.269.533,65
Pessoal e Encargos Sociais	36.597.964,70	52,83%	
Juros e Encargos da Dívida	1.400.000,00	2,02%	
Outras Despesas Correntes	31.271.568,95	45,14%	
DESPESAS DE CAPITAL		14,96%	12.331.216,35
Investimentos	10.031.216,35	81,35%	
Amortização da Dívida	2.300.000,00	18,65%	
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	824.250,00	1,00%	824.250,00
TOTAL ORÇAMENTO			82.425.000,00

Sala da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, 16 de novembro de 2023.

Presidente

Logus
Relator
Membro
Assessoria e Consultoria Pública

Conclusão

Compete as Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Planura, verificar se o planejamento orçamentário foi elaborado de forma a atender ao cumprimento das funções elementares do Município, de acordo com a capacidade e disponibilidade de recursos, e de forma a definir e demonstrar as prioridades da gestão. No entanto, no aspecto de dar publicidade a peça orçamentária não foi atendido, pois não comprovou a existência de audiência pública, nem mesmo na forma virtual. No que se refere ao planejamento estratégico e plano de trabalho também não foi atendido, dificultando a fiscalização da execução orçamentária.

O planejamento de investimentos e contratações, de gestão de pessoas, de gestão de tecnologia da informação, de gestão das atividades organizacionais e administrativas não está apresentada, o que deveria estar alinhado ao planejamento estratégico caso existisse no Município. Assim, não haverá como a fiscalização interna e externa, adotar medidas de controle e avaliação através de indicadores e por meio do Sistema de Plano de Trabalho, cujos resultados deveriam ser demonstrados no Relatório de Gestão, emitidos no final do exercício sobre as contas.

Conclui-se que o planejamento estabelecido na proposta orçamentária apresentada, como o processo orçamentário do Município, precisa melhorar, exigindo racionalidade na gestão, alocação dos recursos e a modernização da condução administrativa.

Conclui-se da mesma forma para o projeto de lei que dispõe sobre a revisão das ações governamentais do PPA, para o Quadriênio 2022-2025 e Alteração de Metas Fiscais da LDO, deverá ser projeto de lei e anexos específicos, não podendo ser tratado na LOA. A proposição a ser apresentada em separado da LOA, deverá trazer as justificativas dos ajustes aos valores financeiros dos programas de ações governamentais do Plano Plurianual do Município, deverão ser elaborados na forma da legislação vigente.

Considerando que a proposição de lei não atende o aspecto da legalidade e constitucionalidade, manifestamos pela correção, em hipótese alguma a Câmara poderá deixar de aprovar o orçamento anual de 2024, desde que as correções sejam feitas na proposta orçamentária.

É o parecer.



Prof. MILTON MENDES BOTELHO
Especialista em Gestão Pública e Direito Público