



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Parecer contábil N.º 001/2023

Aos membros da

Comissão de Finanças, Orçamento e Tomadas de Contas

Assunto: Parecer Contábil ao Projeto de Lei nº 18/2023, relativo as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2024.

Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tomadas de Contas da Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas, em relação ao Projeto de Lei nº 18/2023, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução orçamentária do exercício financeiro de 2024 e dá outras providências.

O presente parecer contábil possui como escopo a apresentação de aspectos técnicos contábeis e dos pressupostos formais inerentes ao ato, não possui força vinculante, ficando a cargo dos Nobres Vereadores a atenta análise dos dados para emissão do parecer da comissão e votação do projeto.

A análise constante deste parecer contábil toma por base os documentos instruídos nos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos apresentados pelo órgão consulente.

A Constituição prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

A LDO orienta a elaboração da lei orçamentária anual, devendo dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Através da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a ter novas funções relacionadas ao equilíbrio fiscal, como dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, quantificar o resultado primário e nominal, e todos estes aspectos foram incluídos neste PLDO 2024.

Diante de tantos requisitos, a função primordial de estabelecer prioridades e orientar a Lei Orçamentaria Anual (LOA) não pode ser esquecida.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Estabelecer prioridades significa restringir o escopo, escolher entre os objetivos e metas já existentes, refletindo o que é mais relevante para o ano 2024.

De forma análoga, a elaboração do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, deve estabelecer prioridades a partir de um universo de ações orçamentárias, tendo como parâmetro inicial o Plano Plurianual - PPA.

O artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece aspectos a serem abordados pela LDO e o projeto ora analisado cumpre os requisitos do artigo.

A respeito dos prazos, o artigo 162º da Lei Orgânica do Município, define que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) deve ser apresentado à Câmara até o dia 15 de abril e deve ser aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, até 17 de julho, para que até 30 de setembro, seja elaborada e apresentada a proposta orçamentária para o próximo exercício.

É oportuno lembrar, conforme definido no artigo 37º da Lei Orgânica Municipal, compete a Mesa Diretora da Câmara Municipal, elaborar e encaminhar a Proposta do Orçamento da Câmara, com o devido detalhamento de despesas para o exercício de 2024, até 31 de julho de 2023, ou em outro prazo que vier a ser fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o PLDO 2024, em seu artigo 7º, determina que este detalhamento de despesas deve ser encaminhado ao Poder Executivo até 30 (trinta) dias antes do prazo da remessa da PLOA 2024 à Câmara Municipal, ou seja, até 30 de agosto de 2023.

O artigo 8º, § 2º faz referência as emendas individuais, determinando o limite de 1,2 % da receita corrente líquida **prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**. O texto atende a Lei Orgânica Municipal, porém atualizações federais trazidas pela Emenda Constitucional 126/2022, permitem o aumento deste limite para 2%, e por isso, sugiro consulta a Assessoria Jurídica buscando verificar a possibilidade legal desta atualização ser incluída no PLDO 2024.

Considero autoaplicável a intervenção legislativa de incluir o novo patamar para emendas impositivas (2% da RCL), porém, assim como feito em relação a Seção Orçamentos, da Constituição Federal (artigos 165º a 169º), é conveniente sua



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

reprodução na Lei Orgânica Municipal, lembrando que, tal qual decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a regulamentação local não deve nunca elevar o percentual da impositividade constitucional (vide STF, ADI 6.308).

Sugiro a compatibilização com o texto definido no artigo 166º, § 9º, onde:

*As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida **do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

Neste sentido, as emendas impositivas sobre o orçamento 2024 estariam limitadas em até 2% da receita efetivamente arrecadada no ano de 2022. Esta alteração confere maior transparência e previsibilidade dos valores destinados.

Em relação aos artigos 10º e 11º, entendo que ao permitirem as alterações descritas por decreto, principalmente no que diz respeito ao remanejamento, transposição e transferência na estrutura do orçamento, concedem ao Poder Executivo maior autonomia para implementar atualizações orçamentárias. Estas concessões podem prejudicar o acompanhamento das alterações orçamentárias, atribuição típica do Poder Legislativo.

Apesar de diversos municípios seguirem o texto apresentado neste PLDO 2024, há de se esclarecer que estas deliberações podem ser interpretadas como inconsonantes ao disposto no artigo 167º da CF.

O artigo 167º da CF/88 estabelece no inciso VII, a proibição de “concessão ou utilização de créditos ilimitados”, sendo mais prudente não conceder tais prerrogativas ao Poder Executivo, com o objetivo de acompanhar possíveis alterações e evitar possível descaracterização do planejamento.

A definição de despesa irrelevante caracterizada no artigo 15º, usa como referência a Lei Federal nº 8.666/93. Devido a eminente revogação da mesma, considero relevante a adequação do texto a norma mais atual.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

O artigo 17º, estabelece o definido no artigo 9º da LRF, traz aspectos sobre a limitação de empenho e movimentação financeira como medida para garantir o equilíbrio das contas públicas, devendo os Poderes Legislativo e Executivo acompanhar bimestralmente a evolução da execução orçamentária e financeira.

Analizando os anexos do PLDO 2024, observo que o Anexo I apresenta Metas Fiscais para os anos de 2023 a 2025, contém tabelas de receitas, despesas, resultados nominal e primário, montante da dívida pública, e suas descrições.

As metas fiscais determinadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias são parâmetros de controle das contas públicas, sendo um elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Antes de mais nada, essas metas têm a finalidade de garantir as condições necessárias para que a economia cresça de forma sustentada. Nesse sentido, direciona os esforços para preservar o equilíbrio fiscal do Município. Como consequência, colabora para manutenção da dívida pública em níveis aceitáveis.

Os valores das metas anuais para 2024 estão assim distribuídos:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR CORRENTE (R\$)	VALOR CONSTANTE (R\$)
Receita Total	44.870.362,00	43.090.716,00
Receitas Primárias	44.870.362,00	43.090.716,00
Despesa Total	44.870.362,00	43.090.716,00
Despesas Primárias	44.821.021,00	43.043.331,00
Resultado Primário	49.341,00	47.384,00
Resultado Nominal	(751.105,00)	(721.315,00)
Dívida Pública Consolidada	966.827,00	928.481,00
Dívida Consolidada Líquida	(17.357.069,00)	(16.668.654,00)

O resultado primário é um termo utilizado em contas públicas para mostrar a diferença entre as receitas e despesas no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Representa a “autossuficiência” de recursos públicos para a cobertura das despesas, assim como a dependência de recursos de terceiros para a cobertura das despesas.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Cabe destacar a previsão de um modesto superávit primário e o resultado nominal negativo. O resultado nominal pela metodologia abaixo da linha representa a variação da dívida líquida em determinado período. O critério “abaixo da linha” se refere à ótica do financiamento. Analisa o déficit público com base na variação da dívida pública, sendo conhecido também como Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Sob a ótica “abaixo da linha”, o saldo negativo indica superávit, ao passo que o saldo positivo indica déficit.¹

Relativo ao resultado nominal “abaixo da linha”, a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL), observada a diferença entre a DCL de 2024 e a DCL de 2023, apresenta expectativa de saldo negativo de R\$ 751.105,00.

A DCL corresponde à diferença entre a dívida bruta (dívida total do governo) e os valores que a Administração tem em caixa (ativos disponíveis) e a receber (haveres financeiros). Ao longo dos últimos anos tem apresentado valores negativos. A última LDO sugeria uma expectativa de leve aumento da Dívida Consolidada Líquida entre 2023 e 2025, mantendo sempre valores negativos.

Contudo a PLDO 2024, diferentemente da LDO 2023, prevê crescimento em patamares negativos sugerindo que o Executivo não prevê utilizar seus ativos disponíveis ou haveres financeiros para financiar o déficit público. Independente dos números apresentados, é necessário manter controle constante, inclusive com **atenção aos juros**.

Lembro que superávit primário em proporção do produto interno bruto (PIB) baixo, pode comprometer o pagamento dos juros e do principal da dívida pública. Nesta condição o governo pode apresentar déficit nominal, com saldo negativo relativo a diferença entre receitas e despesas públicas ao considerar as parcelas referentes aos juros nominais incidentes sobre a dívida, e isso pode se tornar uma “bola de neve”. Lembrando que financiamento de gastos por meio de recursos financeiros (operações de crédito e emissão de títulos) implicará no aumento da dívida pública.

¹ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; Módulo 3: A Dívida Pública e o Financiamento Orçamentário. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3169/1/Modulo%203%20-%20A%20Divida%20Publica%20e%20o%20Financiamento%20Orçamentario.pdf>>



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

O problema não reside no tamanho da dívida por si só, mas principalmente na forma como o seu financiamento se realiza, o que implica avaliar questões, como prazos de amortização da dívida e as taxas de juros, que podem representar um componente expressivo dos gastos públicos no futuro.

Espera-se que o governo tenha um saldo positivo nas contas públicas, o que significaria que o governo consegue pagar todas as suas despesas, incluindo a de juros, e ainda amortizar um pouco do estoque de dívida. Finalizando, o quadro de Metas Fiscais de 2024 prevê um **aumento da Dívida Pública Consolidada** estimado em R\$ 966.827,00.

Em contrapartida a preocupante previsão de aumento da dívida pública, é observado um robusto montante negativo de R\$ 17.357.069,00, previsto como Dívida Consolidada Líquida. Este resultado sugere que a soma dos valores que a administração tem em forma de ativos disponíveis e haveres receber serão superiores a dívida do governo. Porém, é adequado controlar a dinâmica destes índices, assim como os objetivos da administração, visando evitar um endividamento que possa prejudicar o desenvolvimento municipal.

Com base nos dados descritos no PLDO 2024 e resultados obtidos nos anos anteriores, é possível constatar que a previsão de receita foi estimada em conformidade com a capacidade de arrecadação do município e distribuição de recursos por órgãos, logo está sendo considerado as maiores necessidades de ações do Governo Municipal, assim como a previsão de equilíbrio orçamentário e financeiro, estando em conformidade ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O demonstrativo que compara a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior indica um aumento das receitas primárias que superaram o aumento das despesas primárias, gerando superávit primário de R\$ 293.925,00, superando a meta positivamente em R\$ 70.477,00.

Em relação ao previsto, a Dívida Pública Consolidada ultrapassou a meta em R\$ 144.997,00, atingindo um valor de R\$ 860.473,00, **sendo interessante buscar maiores informações a respeito das possíveis causas que estão conduzindo ao aumento da Dívida Consolidada, assim como a existência de estratégias para mitigar esse aumento.**



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Em contrapartida, a Dívida Consolidada Líquida apresentou diferença em relação a meta com valor negativo de R\$ 12.625.033,00, fechando como valor negativo de R\$ 15.818.634,00, indicando que a administração mantém ativos disponíveis e haveres financeiros para financiar a dívida pública.

Em relação ao Resultado Nominal, salvo engano, há uma diferença em relação a meta prevista na LDO 2023. Salvo engano, **era previsto resultado nominal de R\$ 381.092,00**, gerando dúvida em relação a coerência da interpretação. Todavia a PLDO 2024 trouxe como meta prevista em 2022 o valor positivo de R\$ 10.297.360,00, em seguida apresenta como meta realizada de resultado nominal o **valor negativo de R\$ 2.327.673,00**. Imagino que a possível diferença seja pelo uso de diferentes metodologias, sendo utilizado a metodologia acima da linha na PLDO 2023 e a metodologia abaixo da linha na PLDO 2024.

No quadro de metas fiscais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores, assim como o do montante da dívida, salvo engano, também foram **observados valores divergentes aos apresentados na LDO 2023**, visando sanar qualquer tipo de dúvida, sugiro que seja solicitado maiores informações ao Poder Executivo, buscando melhor entendimento da situação refletida pelos números.

Não há previsão de renúncias no quadro demonstrativo de renúncia de receitas para os próximos três exercícios. E no quadro demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2024, foi aplicada a taxa de crescimento esperada para o PIB nacional de 3%, resultando em uma margem de R\$ 1.158.590,00 para cobertura de despesas de caráter continuado.

O Anexo II de Riscos Fiscais apresenta uma projeção de “passivos contingentes” no valor R\$ 480.000,00 associado à possibilidade de condenação em demandas judiciais. E aponta como providência para esta possibilidade a utilização da dotação orçamentária de Reserva de Contingência.

O Anexo III, referente as metas e prioridades, descreve os programas e ações estabelecidos no Plano Plurianual – PPA (2022-2025) e foram acrescidas as ações incluídas por intermédio das Leis Orçamentárias Anuais ou de créditos adicionais autorizados por lei. É adequado que se confirme com a Assessoria Jurídica da Casa, a necessidade de Revisão do PPA (2022-2025) pela inclusão de ações.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

No anexo de Metas e Prioridades são apresentados 21 programas e 190 ações descritas com os referidos títulos e finalidades. Considero que um projeto de diretrizes orçamentárias mais democrático, deve permitir um melhor entendimento das prioridades, sendo adequado uma apresentação mais detalhada, mantendo adequação legal a Lei Municipal 1.656 de 2021, que dispõe sobre o PPA.

Visando facilitar o acompanhamento popular das prioridades planejadas pelo governo, é de grande valia a determinação de metas em percentual. Informar o percentual da ação já executado e a previsão a executar no exercício de 2024, demonstra atenção da administração com planejamento e transparência, além de facilitar o controle do trabalho feito pela administração.

O detalhamento de metas e prioridades limitado a descrição de programas, ações e suas finalidades torna o planejamento pouco preciso e dificulta a análise dos vereadores a respeito das prioridades do PLDO 2024.

O artigo 45º da Lei de Responsabilidade Fiscal visando observar o estabelecido no artigo 5º, § 5º determina que 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.

Buscando o regular atendimento deste artigo muitos municípios têm incluído um anexo para o envio de relatório de obras e projetos em andamento no exercício de 2023. É adequado que este relatório contenha informações como a Secretaria beneficiada pela obra, situação da obra, descrição da obra, processo/contrato, valor total atual, valor executado, valor a executar, percentual executado e prazo de conclusão.

A Lei Orgânica Municipal prevê nos artigos 169º, §2º e §3º um texto similar ao estabelecido no artigo 45º da LRF, reforçando a necessidade de informar o andamento de projetos e obras. Segue abaixo o texto da do artigo 45º da LRF:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

***Art. 45º** Observado o disposto no § 5º do artigo 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.*

Por fim, devo alertar para os princípios da publicidade e transparência que devem acompanhar a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias e demais leis orçamentárias, conforme artigo 57º, XXXIX, artigo 171º, I da Lei Orgânica Municipal e pelo artigo 35º da PLDO.

Neste sentido, há obrigatoriedade da realização de uma audiência pública para discussão do projeto de LDO, nos termos previstos no artigo 48º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta audiência um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Para tanto, além da convocação de representantes do Executivo para discorrerem sobre os parâmetros do projeto, deverá ser realizada ampla divulgação, cabendo à Câmara Municipal e ao Executivo buscar meios para incentivar à participação popular.

Buscando incentivar a participação popular ao longo do processo de elaboração das leis orçamentárias, alguns municípios têm aderido ao sistema e-democracia oferecido pelo Interlegis sem custo adicional para Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Iniciativas municipais para criação do Orçamento Participativo, através de decreto, podem organizar meios de captação das demandas da população através de caixas de coleta espalhadas pela cidade, sites ou conferências no período que antecede a elaboração das leis orçamentárias, estas são práticas consonantes com o estabelecido no artigo 69A, I e artigo 161, § 1º.

***Art. 69-A.** A transparência das contas públicas e da gestão financeira do Município será assegurada mediante os seguintes instrumentos:*

I - Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Art. 161. (...)

***§ 1º.** A elaboração e aprovação das leis de que trata este artigo pelo Poder Executivo deverão ocorrer com a participação popular, mediante a realização de audiências públicas com ampla divulgação na comunidade e expedição de convites formais para a Câmara Municipal e para as entidades representativas de planejamento.*

Em síntese, sob o aspecto formal, o projeto atende satisfatoriamente aos parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal. Apresentadas as informações técnico contábeis, cabe ao Egrégio Plenário apreciar o mérito do projeto, e, se for o caso, solicitar maiores informações.

Eis o parecer.

Bom Jardim de Minas, 09 de maio de 2023.

Kelly Fonseca dos Santos
CRC-RJ 113819/O-8 T-MG