



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

*Aos membros da
Comissão de Finanças, Orçamento e Tomadas de Contas*

Assunto: Parecer Contábil ao Projeto de Lei Nº 38, de 15 de abril de 2024, relativo às diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025.

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 38, de 15 de abril de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025.

É importante ressaltar que 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 dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos apresentados pelo órgão consulente.

A análise preliminar considera a Lei de Diretrizes Orçamentárias conforme descrição da Constituição de 1988.

§ 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. (BRASIL, 1988)

A LDO é uma lei de vigência anual de múltiplas funções. Cabe a ela orientar a elaboração da proposta orçamentária e a execução do orçamento no seguinte ano, estabelecer a meta fiscal, definir as ações prioritárias do governo e fixar parâmetros para as despesas dos Poderes, entre outros assuntos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Devo destacar que a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece em seu artigo 4º o que deverá ser respeitado para a criação desta lei, que passo a descrever na íntegra para melhor elucidação da matéria.

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

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º *Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

§ 2º *O Anexo conterá, ainda:*

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial;



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

De acordo também com a Constituição Federal (art. 35, § 2º, II, do ADCT) e com a Lei Orgânica do Município (art. 162), o projeto de LDO deve ser apresentado à Câmara até o dia 15 de abril, e por esta aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, até 17 de julho, para que no segundo semestre (até 30 de setembro) seja elaborada e apresentada a proposta orçamentária para o próximo exercício.

Ainda no que se refere ao prazo para aprovação pela Câmara, o Art. 24 da Lei Orgânica Municipal define que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá ser aprovada, com as devidas deliberações sobre a proposta orçamentária, até o dia 17 de julho, conforme descrito a seguir:

Art. 24º *A sessão legislativa anual desenvolve-se de 22 de janeiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*

§ 4º *A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a deliberação sobre a proposta orçamentária.*



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

A LDO serve, portanto, como ato preparatório para a elaboração do orçamento para o ano seguinte. Enquanto a LDO define diretrizes e prioridades, o projeto do orçamento anual apresentará, sob a forma contábil (projetos e dotações), a distribuição dos recursos a serem arrecadados e despendidos no exercício seguinte.

Para a elaboração da proposta orçamentária, devem ser definidos previamente alguns parâmetros e também as prioridades de investimentos e de utilização dos recursos da administração pública, extraído do Plano Plurianual os investimentos que pretende a Administração realizar no exercício seguinte.

É oportuno lembrar que conforme definido no Art. 37 da Lei Orgânica Municipal compete a Mesa Diretora da Câmara Municipal, elaborar e encaminhar até 31 de julho de 2024 a proposta parcial do Orçamento da Câmara para o exercício de 2025.

Iniciando uma análise pormenorizada do Projeto de Lei, merece atenção, as metas fiscais determinadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, estas são parâmetros de controle das contas públicas, inegavelmente, ela foi criada para preservar a saúde financeira das contas do setor público.

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, manter a dívida pública em níveis aceitáveis.

Neste caso, se passado um bimestre onde as metas de resultado primário ou nominal não forem atingidas, algumas despesas precisam ser ajustadas, seguindo as orientações descritas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais orientações legais.

A meta fiscal é de fundamental importância para um adequado gerenciamento das contas públicas. As metas fiscais servem de referência para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle da dívida pública, sendo fundamental acompanhar a execução orçamentária, evitando futuros processos de responsabilização.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

A próxima questão a ser analisada refere-se à redação do artigo 10, que permite o Poder Executivo realizar, por decreto, operações de remanejamento, transposição e transferência de valores entre dotações do Orçamento.

O inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal proíbe taxativamente “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Esta exigência de autorização legislativa deve ser específica para cada operação, e não genérica da forma como se propõe, transferindo poderes irrestritos ao Executivo para promover livremente às movimentações orçamentárias.

O Art. 10 não está em total consonância ao disposto no inciso VII do mesmo artigo 167 da CF, que proíbe a “concessão ou utilização de créditos ilimitados”, posto que, embora tais espécies de realocações não se classifiquem exatamente como créditos adicionais, na prática geram efeitos muito semelhantes, com diferenças muito sutis que não justificam esta proposta de tratamento diferenciado e a concessão genérica ao Poder Executivo. A única hipótese legal para tal liberalidade é aquela prevista no Art. 7, inciso I, da Lei 4.320/64, que permite conceder, na Lei Orçamentária, uma margem limitada ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares, que apesar de legal, no momento oportuno, deve ter o percentual analisado criteriosamente pelo Legislativo.

O artigo 14 trata da reserva de contingência, limitando o valor a 2% da Receita Corrente Líquida. O limite é razoável comparado ao comumente aplicado pela administração, por outro lado, nos anexos, geralmente a administração opta por não manter todo o limite de reserva, logo, ocorrendo um aumento de fatos imprevistos, este instrumento pode não ser capaz de cumprir sua função de maneira adequada.

Ao longo da análise, observei a ausência de Disposições Relativas ao Regime de Aprovação e Execução das Emendas Impositivas Individuais e de Bancada, considero importante a presença de um capítulo esclarecendo critérios e um cronograma para aprovação e execução destas emendas.

Quanto aos seus anexos, o projeto primeiramente apresenta as Metas e Prioridades do Município para 2025. Contudo, vê-se que este anexo é limitado à apresentação das



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

ações orçamentárias programadas, não contendo informações sobre o valor a ser fixado para cada ação, nem tampouco um detalhamento razoável dessas ações e respectivas metas, seja qualitativa ou quantitativamente, tornando o planejamento pouco preciso e dificultando a análise dos vereadores sobre quais são as prioridades da Administração para o próximo ano.

Para um projeto de diretrizes orçamentárias mais democrático, e que permita um melhor entendimento das prioridades, é adequado uma apresentação com o maior detalhamento possível, contendo descrição de unidade, programa, função, ação com o objetivo detalhado, meta física, valor total do programa destinado a cada ação, assim como o detalhamento do tipo de ação, por exemplo, se ação é uma atividade ou projeto, mantendo a atenta adequação legal com a Lei Municipal 1.656 de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual entre 2022/2025.

Visando facilitar o acompanhamento social das prioridades do governo, seria de grande valia a produção de um gráfico, onde em uma única imagem, seja possível verificar as prioridades do governo. Isso permitiria verificar de forma simples e rápida a forma com que o Poder Executivo está organizando percentualmente a destinação dos recursos.

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 que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Reforço que a Lei Orgânica em seu artigo 169º também indica a necessidade de informar o andamento de projetos e obras.

Sugiro que seja solicitado ao Poder Executivo a inclusão de um anexo contendo um relatório de obras e projetos em andamento no exercício de 2024, contendo 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.

O projeto também traz demonstrativos contendo informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Alguns destes anexos receberam modificações em comparação



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

aos Anexos apresentados no ano anterior por conta de atualização do Manual de Demonstrativos Fiscais, 14ª edição, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O Anexo de Metas Fiscais para os anos de 2025 a 2027 contém tabelas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, contendo uma descrição básica dos itens apresentados, a indicação das respectivas metodologias e memórias de cálculo.

Diferente dos anos anteriores, faltaram as descrições onde são apresentadas a metodologia e cálculos contendo a projeção da evolução das principais fontes de receita e despesas do município. Cabe aos nobres vereadores avaliar a relevância das informações anteriormente apresentados, e caso considerem cabível, será necessário solicitar estas informações ao Poder Executivo.

Foi incluído a tabela de Metas Anuais uma coluna referente ao percentual do PIB e outra referente ao Percentual da Receita Corrente Líquida. Apesar de serem informações úteis, as especificações onde não há referência, tornam a tabela incompleta.

Os valores das metas anuais para 2025 estão distribuídos da seguinte forma:

ESPECIFICAÇÕES	VALOR CORRENTE (R\$)	VALOR CONSTANTE (R\$)
Receita Total	39.399.097,00	38.055.730,00
Receitas Primárias	37.013.850,00	35.751.811,00
Despesa Total	39.399.097,00	38.055.730,00
Despesas Primárias	38.259.798,00	36.955.276,00
Resultado Primário (acima da linha)	-1.245.947,00	-1.203.465,00
Resultado Nominal (abaixo da linha)	836.525,00	808.002,00
Dívida Pública Consolidada	365.472,00	353.011,00
Dívida Consolidada Líquida	-11.689.703,00	-11.291.127,00

Devo alertar para a necessidade de acompanhar a evolução das metas, há possibilidade de retração da economia, com consequente redução da arrecadação, situações de déficit primário e nominal geram aumentos da dívida pública municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Por fim, reforço que os princípios da publicidade e transparência devem acompanhar a elaboração das leis orçamentárias, segue artigos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito, dentre outras atribuições:

XXXIX - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e com membros da comunidade, especialmente por ocasião da elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como projetos de grande repercussão para a comunidade;

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. As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 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 da sociedade local, de forma a assegurar a transparência do processo de planejamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Art. 171. O Município deve praticar a transparência da sua gestão fiscal, utilizando os seguintes instrumentos, dentre outros:


I - Promoção de ampla divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e respectivos pareceres prévios, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, bem como das versões simplificadas desses documentos;

Neste sentido, há obrigatoriedade da realização de uma audiência pública para discussão do projeto de LDO, nos termos previstos no art. 48 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 a Câmara Municipal buscar meios para incentivar à participação popular.

Em síntese, é necessária a complementação dos dados das tabelas para que o projeto atenda 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 presente projeto, devendo ser observado o interesse público local, e, se for o caso, solicitar informações complementares.

Eis o parecer.

Bom Jardim de Minas, 10 de maio de 2024.


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