Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul
Estado de São Paulo

Folha n.º 02 do proc.
Nº 04532 de 2018.
(a)

4532

São Caetano do Sul, 31 de agosto de 2018.

A(S) COMISSÃO(ÕES) DE:
Finanças e Orçamento, distribuindo-se cópia aos srs. vereadores.
04/09/18
PRESIDENTE

Ofício G.P. nº 858/2018
Processo nº 13.449/2018

Senhor Presidente,

Temos a elevada honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação dessa Colenda Câmara Municipal, o incluso Projeto de Lei que **"DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2019, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, ora encaminhada aos nobres Edis, estabelece, em cumprimento às disposições contidas no art. 165, §2º da Constituição Federal, no art. 145, §2º da Lei Orgânica do Município e em observância a Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2019 e, traça normas à elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, dispondo, ainda, acerca de como se darão as alterações na Legislação Tributária.

De trazer a lume que a Lei de Diretrizes Orçamentárias além de prescrever as sobreditas exigências Constitucionais e fiscais, é de fundamental importância para a confecção do Orçamento-Programa para o exercício de 2019, tendo sido elaborado de acordo com os Programas de Governo estabelecidos no Plano Plurianual, cujas ações específicas sintetizam as iniciativas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população de São Caetano do Sul, a partir da oferta qualitativa de serviços públicos nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte, Lazer, Cultura, Segurança, Mobilidade e Zeladoria Urbana e Saneamento Ambiental. Além das

03

políticas públicas setoriais, outro ponto de destaque é a retomada permanente da capacidade de investimento, originária dos recursos próprios, essenciais para o crescimento e manutenção da cidade de forma independente dos outros entes federados. Tal progresso foi resultado das ações de ajuste fiscal promovidas pelo Poder Executivo Municipal em conjunto com o Poder Legislativo visando um projeto de recuperação de uma cidade que transcende os limites de um mandato governamental.

Cumpre destacar, aos ínclitos Vereadores desta Casa de Leis, que na elaboração do presente Projeto de Lei foram abarcadas sugestões da população no Município através da participação da comunidade em audiência pública realizada no dia 27/08/2018, restando evidente o caráter democrático, transparente e participativo no estabelecimento das ações e programas integrantes do Projeto de Lei ora apresentado.

Trata o Projeto, ainda, em estrita observância ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), de estabelecer metas fiscais, a prévia avaliação dos potenciais riscos fiscais, bem como de fixar critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira, além das condições de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

Desta forma, a gestão pública responsável aliada a uma gestão fiscal transparente, constituem as ferramentas necessárias para a correta aplicação dos recursos públicos e para que estes compromissos possam se materializar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias representa o sinalizador e o balizador das ações administrativas, sendo o alicerce e a garantia de uma eficaz gestão pública com a qual se pretende alcançar com a presente Lei.

É indiscutível que, hodiernamente, a sociedade clama de seus governantes uma gestão austera e transparente dos recursos públicos, voltada ao atendimento dos anseios de seus cidadãos, de forma que as ações do Poder Público possam refletir diretamente na comunidade, em melhor qualidade de vida e em mais dignidade, respeitando, desta feita, os princípios basilares e imutáveis da Carta Constitucional.

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul
Estado de São Paulo

Expostos os motivos que fundamentam a propositura e reafirmada a determinação do Poder Executivo com a responsabilidade fiscal e a execução de ações indispensáveis ao desenvolvimento do Município, esperamos que este Projeto permita uma discussão democrática entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, razão pela qual submetemos a essa Câmara Municipal o presente Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2019, aguardando o seu pleno acolhimento pelos Nobres Vereadores que integram essa Edilidade.

Atenciosamente,

JOSE AURICCHIO JUNIOR
Prefeito Municipal

Exmo. Dr.
ECLERSON PIO MIELO
DD. Presidente da Câmara Municipal de São Caetano do Sul
Nesta

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul
Estado de São Paulo

05

Processo nº 13.449/2018

PROJETO DE LEI Nº .....DE.....DE.....DE 2018.

"DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2019, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

JOSE AURICCHIO JUNIOR, Prefeito Municipal de São Caetano do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 69, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sancionou e promulgou a seguinte **LEI:**

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Ficam estabelecidas, para elaboração do Orçamento do Município, relativo ao exercício de 2019, as Diretrizes de que trata este Capítulo, os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição Estadual no que couber, na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei Orgânica do Município.

Art. 2º A estrutura orçamentária que servirá de base para a elaboração do orçamento-programa para o próximo exercício, deverá obedecer à disposição constante dos Anexos que fazem parte integrante desta Lei, e as despesas serão identificadas com a codificação de função, subfunção, programa, e projeto/atividade/operação especial.

Art. 3º A Lei Orçamentária Anual conterá "reserva de contingência", identificada pelo código 999999999, em montante equivalente a, no máximo, 0,25% (vinte e cinco

centésimos por cento) da receita corrente líquida anual, tomando-se por base o mês de junho de 2018, e compreenderá o orçamento fiscal, referente aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, bem como seus fundos e entidades da Administração Direta e Indireta.

§ 1º Para os efeitos do cumprimento do disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, integram esta Lei o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo III Riscos Fiscais.

§ 2º Na hipótese de a Reserva de Contingência não ser utilizada até 30 de novembro de 2019, para estas finalidades, poderá constituir-se em recurso para abertura de outros créditos adicionais.

Art. 4º A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, ressalvadas as despesas consideradas irrelevantes, aquelas cujo valor não ultrapasse, para obras, serviços e compras, os limites dos incisos I e II do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 5º A elaboração da proposta orçamentária do Município para o exercício de 2019, sem prejuízo das normas estabelecidas pela Legislação Federal e pela Lei Orgânica Municipal, obedecerá às seguintes diretrizes, a saber:

I - na estimativa das receitas, considerar-se-à a tendência do presente exercício e os efeitos das modificações na legislação tributária, as quais serão objeto de Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Municipal;

II - os projetos em fase de execução terão prioridade sobre novos projetos;

III - a programação de novos projetos dependerá de prévia comprovação de sua viabilidade técnica, econômica e financeira;

IV - nenhum compromisso será assumido sem que exista dotação orçamentária e recursos financeiros previstos na programação de desembolso, e a inscrição de Restos a

Pagar, nos dois últimos quadrimestres do mandato, estará limitada ao montante das disponibilidades de caixa;

V - o Poder Executivo tendo em vista a capacidade financeira do Município procederá à seleção das prioridades estabelecidas no Plano Plurianual e das diretrizes constantes desta Lei, a serem incluídas na proposta orçamentária, podendo, se necessário, incluir programas não elencados, desde que haja recursos, inclusive de outras esferas de Governo.

Art. 6º O Poder Legislativo encaminhará ao Poder Executivo sua proposta orçamentária até o dia 30 de setembro, observado o disposto nos art. 29 e 29-A da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

Art. 7º A Lei Orçamentária Anual dispensará, na fixação da despesa e na estimativa da receita, atenção aos princípios de:

I - prioridade de investimentos nas áreas sociais;

II - austeridade na gestão dos recursos públicos;

III - modernização na ação governamental;

IV - desenvolvimento econômico;

V - princípio do equilíbrio orçamentário, tanto na previsão como na execução orçamentária.

Art. 8º As movimentações do Quadro de Pessoal e alterações salariais, de que trata o art. 169, § 1º da Constituição Federal, somente ocorrerão se atendidos os requisitos e limites da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 9º A proposta orçamentária anual atenderá às diretrizes gerais e aos princípios de unidade, universalidade e anualidade, não podendo o montante das despesas fixadas exceder a previsão da receita para o exercício.

Parágrafo único. Integram a presente Lei os seguintes anexos:

I – Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e executoras;

II – Metas Fiscais;

III - Riscos Fiscais;

IV – Parâmetros para Projeção;

V – Descrição dos Programas Governamentais/ Metas/Custos;

VI – Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental.

CAPÍTULO II

DAS METAS FISCAIS E ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Art.10 As receitas e as despesas serão estimadas, tomando-se por base a tendência e o comportamento da arrecadação municipal mês a mês, em conformidade com o Anexo IV, que indica os parâmetros para projeção, e o Anexo que dispõe sobre as Metas Fiscais.

Art.11 O Poder Executivo enviará, ao Poder Legislativo, Projetos de Lei dispondo sobre alterações na legislação tributária, incumbindo à Administração o seguinte:

I - revisão e atualização do Código Tributário Municipal, de forma a corrigir distorções, sempre que necessário;

II - atualização monetária das taxas, quando couber;

III - atualização da Planta Genérica de Valores com base no índice de inflação medido pelo IPCA do IBGE, quando couber.

CAPÍTULO III

DOS CRITÉRIOS E FORMAS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Art.12 Na hipótese de ocorrência das circunstâncias estabelecidas no *caput* do art. 9°, e no inciso II do § 1° do art. 31 da Lei Complementar n° 101/2000, o Poder Executivo e o Poder Legislativo procederão à respectiva limitação de empenho e de movimentação financeira, calculada de forma proporcional à participação dos Poderes no total das dotações iniciais constantes da Lei Orçamentária de 2019, utilizando para tal fim as cotas orçamentárias e financeiras.

§ 1º Excluem-se do *caput* deste artigo as despesas necessárias ao cumprimento de obrigação constitucional e legal e, ainda, as despesas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida.

§ 2º O Poder Executivo comunicará, no prazo de 10 (dez) dias a contar da publicação do ato, ao Poder Legislativo e aos órgãos da Administração Indireta, o montante que lhe caberá tornar indisponível para empenho e movimentação financeira, conforme proporção estabelecida o *caput* deste artigo.

§ 3º Os Poderes Executivo e Legislativo, com base na comunicação de que trata o §2º deste artigo, emitirão e publicarão ato próprio estabelecendo os montantes que caberão aos respectivos órgãos na limitação do empenho e da movimentação financeira no mesmo prazo estabelecido no parágrafo anterior.

§ 4º Os compromissos assumidos sem a devida cobertura orçamentária e em desrespeito ao art. 60 da Lei Federal n° 4.320/64, são considerados irregulares e de responsabilidade do respectivo ordenador de despesas, sem prejuízo das consequências de ordem civil, administrativa e penal, em especial quanto ao disposto no art. 10, inciso IX,

da Lei Federal n° 8.429/1992, nos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal n° 101/2000, e no art. 359-D do Decreto-Lei Federal n° 2.848/1940 - Código Penal Brasileiro.

CAPÍTULO IV

DO ORÇAMENTO GERAL

Art. 13 O orçamento fiscal abrangerá os Poderes Executivo e Legislativo e as entidades das Administrações Direta e Indireta, e será elaborado de conformidade com a legislação vigente, em especial, o art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 14 As despesas com pessoal e encargos do Poder Público Municipal, obedecerão às disposições contidas na Constituição Federal e na Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000.

§ 1º O aumento da remuneração, além dos índices inflacionários, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária, suficiente para atender as projeções de despesas e os acréscimos delas decorrentes, até o final do exercício, de acordo com o disposto no *caput.*

§ 2º Os projetos de lei sobre alteração de estrutura, cargos, concessão de vantagens e aumento de remuneração da Administração Municipal deverão obedecer análise e manifestações prévias da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão - SEPLAG e da Secretaria Municipal da Fazenda - SEFAZ, em suas respectivas áreas de competência.

§ 3º As despesas com pessoal do Município ficam vinculadas ao limite estabelecido no art. 19 da Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, ou seja, 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida, sendo este percentual repartido em 54%

(cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo e 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo, conforme art. 20, inciso III da mesma Lei Federal.

Art.15 A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar n° 101/2000 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite previsto no art. 20 da Lei Complementar n° 101/2000 serão observadas, pelo Poder Executivo ou órgão referido que houver incorrido no excesso, as vedações constantes do art. 22 da mesma Lei Federal.

Art. 16 Na elaboração da proposta orçamentária serão atendidos preferencialmente os programas, os projetos e as atividades, constantes dos Anexos V e VI, que integram esta Lei, podendo, na medida das necessidades, serem elencados novos programas, desde que financiados com recursos próprios ou de outras esferas do Governo.

Art.17 As prioridades relativas aos programas de caráter continuado, para elaboração da proposta orçamentária anual, estão estipuladas no Plano Plurianual.

Art. 18 A concessão de auxílios e subvenções dependerá de autorização legislativa, por meio de lei específica.

§ 1º As entidades beneficiadas com os recursos públicos previstos no *caput* deste artigo, a qualquer título, submeter-se-ão à fiscalização do Poder Executivo com a finalidade de verificar o cumprimento dos objetivos para os quais receberam os recursos, e, no que couber, às Instruções Consolidadas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

§ 2º As transferências de recursos às entidades previstas no *caput* deste artigo deverão ser precedidas da aprovação de programa de trabalho e da celebração de termo, devendo ser observadas na elaboração de tais instrumentos as exigências da Lei Federal n° 13.019 de 31 de julho de 2014 e do Decreto Municipal n°11.158 de 26 de junho de 2017.

§ 3º Compete a Secretaria Municipal concedente o acompanhamento da realização do programa de trabalho executado com recursos transferidos pelo Município.

Art.19 Em atendimento ao estabelecido no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal e nos artigos 146 e 148 da Lei Orgânica Municipal, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, nos termos da legislação vigente, e que atenda aos seguintes limites:

I - até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total do orçamento inicial das despesas para os créditos emitidos na forma do art. 43, § 1º, incisos I e III da Lei Federal n°4.320/64;

II - até o limite de 15% (quinze por cento) do total do orçamento inicial das despesas para os créditos emitidos na forma do artigo 43, § 1º, incisos II e IV da Lei Federal n° 4.320/64.

Parágrafo único. Fica vedada a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas e fundações, nos termos do inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Art. 20 O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2019 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no Plano Plurianual para o período 2018-2021, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Art. 21 O Município aplicará, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, na

manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal e, no mínimo, 15% (quinze por cento), nas ações e serviços de saúde, consoante Lei Complementar editada nos termos do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 22 A proposta orçamentária do Poder Executivo será encaminhada ao Poder Legislativo, até o dia 30 de outubro, conforme estabelece o § 3º do art. 146 da Lei Orgânica do Município e será composta de:

I - mensagem;

II - Projeto de Lei Orçamentária;

III - demonstrativo da receita e despesas dos três últimos exercícios.

Parágrafo único. A Câmara Municipal não entrará em recesso enquanto não devolver o Projeto de Lei para sanção do Poder Executivo.

Art. 23 Integrarão a Lei Orçamentária Anual:

I - Sumário Geral da Receita por fontes e da Despesa por funções de Governo;

II - Sumário Geral da Receita e Despesa, por categorias econômicas;

III - Sumário da Receita por fontes;

IV - Quadro das Dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Art. 24 Poderá o Poder Executivo arcar com custeio de despesas de competência de outras esferas da Federação, desde que firmados os respectivos convênios, termos de acordo, fomento, cooperação, ajuste ou congênere e haja recursos orçamentários disponíveis, em consonância com o art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 25 Constarão da proposta orçamentária do Município, demonstrativos discriminando a totalidade das receitas e das despesas das Autarquias e Fundações Municipais.

Art. 26 O orçamento anual das Autarquias e Fundações Municipais estarão aprovados nos termos desta Lei, na conformidade do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e com a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.

Art. 27 Na hipótese do valor previsto no Anexo de Metas Fiscais apresentar-se defasado, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, este será reajustado aos valores reais, compatibilizando a receita orçada com a despesa autorizada.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28 O Poder Executivo, é autorizado a realizar operações de crédito até o limite estabelecido pela legislação em vigor.

Art. 29 Não sendo devolvido o autógrafo da Lei Orçamentária até o final do exercício de 2018 ao Poder Executivo, fica este autorizado a realizar a proposta orçamentária, até a sua aprovação e remessa pelo Poder Legislativo, na base de 1/12 (um doze avos) em cada mês.

§ 1º A limitação de 1/12 (um doze avos) em cada mês, a que se refere o *caput* deste artigo, não se aplica às despesas de que tratam as alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal.

§ 2º Para atender ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo se incumbirá do seguinte:

I - estabelecer Programação Financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso;

II - publicar, até 30 dias após o encerramento do bimestre, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, verificando o alcance das metas, e se não atingidas deverá realizar cortes de dotações da Prefeitura, da Administração Indireta e da Câmara Municipal;

III - emitirá ao final de cada quadrimestre, Relatório de Gestão Fiscal, avaliando o cumprimento das Metas Fiscais, em audiência pública, perante a Câmara dos Vereadores;

IV - os Planos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos, Prestações de Contas e respectivo parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo serão divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, e ficarão à disposição da comunidade;

V - o desembolso dos recursos financeiros consignados à Câmara Municipal será feito até o dia 20 (vinte) de cada mês, sob a forma de duodécimos, ou de comum acordo entre os Poderes, na conformidade com a Lei Orgânica do Município.

Art. 30 O Poder Executivo, em conjunto com outros órgãos, poderá viabilizar projetos que atendam aos interesses comuns das municipalidades envolvidas na região do ABC.

Art. 31 O Poder Executivo poderá, mediante prévia autorização legislativa, criar incentivos administrativos e/ou fiscais de modo a fomentar a instalação de empresas que estimulem o desenvolvimento econômico e cultural do Município, além de cooperativas, desde que compatíveis com o artigo 14 da Lei Complementar n° 101/2000.

Art. 32 O Poder Executivo facilitará a abertura de novas empresas de micro, pequeno e médio porte, por meio da desburocratização dos respectivos processos, criando incentivos quando julgar necessários, desde que compatíveis com o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul
Estado de São Paulo

16

Art. 33 O Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso até 30 (trinta) dias após a publicação do orçamento

Art. 34 Cabe ao ordenador da despesa o cumprimento das disposições contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n° 101/2000.

Art. 35 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, ...de.....de 2018, 142º da fundação da cidade e 70º de sua emancipação Político-Administrativa.

JOSE AURICCHIO JUNIOR
Prefeito Municipal

168/7

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

DECLARO TER RECEBIDO CÓPIA DO CD REFERENTE AO PROCESSO Nº 4532/18, QUE "DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2019 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

SÃO CAETANO DO SUL, 31 DE AGOSTO DE 2018.

ANACLETO CAMPANELLA JUNIOR _____ 31/08/18

CAIO EDUARDO KIN JESUS FUNAKI _____

CARLOS HUMBERTO SERAPHIM _____ 31/08/18

CÉSAR ROGÉRIO OLIVA _____ 31.08.18

DANIEL FERNANDES BARBOSA _____ 31/8/18

ECLERSON PIO MIELO _____ 31/08/18

EDISON ROBERTO PARRA _____ 31/08/18

EDUARDO JOSÉ VIDOSKI _____ 31/08/18

FRANCISCO DE MACEDO BENTO _____ 31/08/18

JANDER CAVALCANTI DE LIRA _____ 31/08/18

MARCEL FRANCO MUNHOZ _____ 31.08.18

MARCOS SERGIO GONÇALVES FONTES _____ 31/08/2018

MAURICIO FERNANDES DA CONCEIÇÃO _____ 31-08/18

MOACIR LUIZ GOMES RUBIRA _____ 31.08.18

OLYNTHO SEQUALINI VOLTARELLI _____ 31/08/18

RICARDO ANDREJUK _____ 31/08/18

SIDNEI BEZERRA DA SILVA _____ 31.08.18

SUELI A. NOGUEIRA FERREIRA DA SILVA _____ 31.08.2018

UBIRATAN RIBEIRO FIGUEIREDO _____ 31/08/2018.

174

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018
AUTOR: PREFEITURA MUNICIPAL
ASS.: PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2019, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PARECER Nº 272, DA SEGUNDA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2017-2018, DA DÉCIMA-SÉTIMA LEGISLATURA, DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.

De autoria do Poder Executivo, o projeto de lei em epígrafe dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração da lei orçamentária de 2018 e dá outras providências.

Fomos designados relator pela Comissão de Finanças e Orçamento para examinar a presente matéria, segundo o artigo 39, incisos e parágrafos da Resolução nº 797, de 05 de dezembro de 1990, deste Poder Legislativo (Regimento Interno).

Da mensagem que acompanha o projeto de lei em tela, é possível extrair:

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ora encaminhada aos nobres Edis, estabelece, em cumprimento às disposições contidas no artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no artigo 145, § 2º da Lei Orgânica do Município e em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2019 e, traça normas à elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, dispondo, ainda, acerca de como se darão as alterações na Legislação Tributária.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

De trazer a lume que a Lei de Diretrizes Orçamentárias além de prescrever as sobreditas exigências Constitucionais e fiscais, é de fundamental importância para a confecção do Orçamento-Programa para o exercício de 2019, tendo sido elaborado de acordo com os Programas de Governo estabelecidos no Plano Plurianual, cujas ações específicas sintetizam as iniciativas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população de São Caetano do Sul, a partir da oferta qualitativa de serviços públicos nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte, Lazer, Cultura, Segurança, Mobilidade e Zeladoria Urbana e Saneamento Ambiental. Além das políticas públicas setoriais, outro ponto de destaque é a retomada permanente da capacidade de investimento, originária dos recursos próprios, essenciais para o crescimento e manutenção da cidade de forma independente dos outros entes federados. Tal progresso foi resultado das ações de ajuste fiscal promovidas pelo Poder Executivo Municipal em conjunto com o Poder Legislativo visando um projeto de recuperação de uma cidade que transcende os limites de um mandato governamental.

Cumpre destacar, aos ínclitos Vereadores desta Casa de Leis, que na elaboração do presente Projeto de Lei foram abarcadas sugestões da população no Município através da participação da comunidade em audiência pública realizada no dia 27/08/2017 restando evidente o caráter democrático, transparente e participativo no estabelecimento das ações e programas integrantes do Projeto de Lei ora apresentado.

Trata o Projeto, ainda, em estrita observância ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), de estabelecer metas fiscais, a prévia avaliação dos potenciais riscos fiscais, bem como fixar critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira, além das condições de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

Desta forma, a gestão pública responsável, aliada a uma gestão fiscal transparente, constituem as ferramentas necessárias para a correta aplicação dos recursos públicos e para que estes compromissos possam se materializar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias representa o sinalizador e o balizador das ações administrativas, sendo o alicerce e a garantia de uma eficaz gestão pública com a qual se pretende alcançar com a presente lei.

É indiscutível que, hodiernamente, a sociedade clama de seus governantes uma gestão austera e transparente dos recursos públicos, voltada ao atendimento dos anseios de seus cidadãos, de forma que as ações do Poder Público possam refletir diretamente na comunidade, em melhor qualidade de vida e em mais dignidade, respeitando, desta feita, os princípios basilares e imutáveis da Carta Constitucional.

Expostos os motivos que fundamentam a propositura e reafirmada a determinação do Poder Executivo com a responsabilidade fiscal e a execução de ações indispensáveis ao desenvolvimento do Município, esperamos que este Projeto permita uma discussão democrática entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, razão pela qual submetemos a essa Câmara Municipal o presente Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2019, aguardando o seu pleno acolhimento pelos Nobres Vereadores que integram essa Edilidade."

A seguir, por importante, de se fazer uma digressão no tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diretriz, de direção, orientação, constitui no instrumental de finanças públicas uma regra obrigatoriamente anteposta à elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

Nas técnicas do planejamento, as diretrizes oportunizam à função do controle, no redirecionamento das ações programadas e reorientação do esforço, o desenvolvimento para alcançar as metas e objetivos.

Mister se faz ficar consignado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende prioridades da administração local, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento (art. 165, § 2º, CF).

Compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos da Lei Maior, quatro importantes funções:

a) em relação à política de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, estabelecer a autorização para:
a.1) concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração;
a.2) criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras;
a.3) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título.

Está abrangido por norma equivalente, o Poder Legislativo e apenas ressalvadas da necessidade dessa prévia autorização as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

b) em relação à elaboração da proposta de orçamento anual:

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

b.1) da seguridade social, definir as metas e as prioridades para a elaboração da proposta de orçamento, a ser feita de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social;
b.2) dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, visando garantir a autonomia administrativa e financeira, e estabelecer os limites para a elaboração das propostas orçamentárias, estipuladas conjuntamente com os demais Poderes;
b.3) para toda a administração pública federal estabelecer as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, visando sobretudo orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
b.4) organizar a tramitação da lei orçamentária anual, restringindo a apresentação de emendas ao orçamento.
Na forma estabelecida na Constituição Federal, é imperioso que a proposta de emenda ao orçamento, apresentada pelos parlamentares, seja compatível não só com o Plano Plurianual, como também com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sob pena de serem rejeitadas.

c) em relação a matéria tributária, dispor sobre as alterações na respectiva legislação;

d) em relação ao fomento econômico, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais;

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

A essas quatro funções, foi acrescida, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mais uma, cujo espírito permeava sem ênfase ou relevância todas as disposições constitucionais anteriores: os instrumentos necessários e suficientes para não só preservar equilíbrio entre a receita e a despesa, mas fazer cumprir as metas de superávit nominal e primário.

Quando a Administração Pública ultrapassar os rígidos limites, na realização da despesa em relação à receita, caberá promover uma série progressiva de medidas, desde logo definidas genericamente na Lei de Responsabilidade Fiscal, para serem detalhadas pelas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias de todas as esferas de governo.

Caso as disposições contidas no anexo de metas fiscais não estejam sendo cumpridas, os órgãos e poderes deverão promover limitação de movimentação financeira e empenho, conforme critérios pré-fixados na própria LDO. Caso não o façam em trinta dias, fica o poder executivo autorizado a realizar os cortes necessários.

A ciência das finanças admite o uso de outras formas de redução dos desequilíbrios entre a arrecadação e a despesa, além das medidas recessivas definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas é duvidoso que o agente público, responsável pelo desequilíbrio, seja capaz de operacionalizar o processo de reversão. O mesmo, porém, não se pode afirmar quando o fato ocorre entre o término de um governo e o início do seguinte, fato não ponderado pelo legislador.

Expendidas essas breves considerações as funções da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cabe analisar as principais determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o restabelecimento do equilíbrio entre receita e despesa.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

O art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal define instrumentos para buscar, progressivamente, o reequilíbrio das contas públicas, e cumprimento de metas de superávit primário.

De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

O empenho é o instrumento administrativo, que retira do montante orçado parcela de recursos para atender uma despesa autorizada. Identifica e subtrai o valor e, por isso mesmo, é uma forma de controle entre o que foi previsto e o que foi executado.

Por esse motivo, o empenho é sempre prévio à realização da despesa e ato concomitante a assunção do compromisso. Se no Direito Administrativo o que firma o ajuste é a assinatura do contrato e o que o torna eficaz é a publicação, no Direito Financeiro, somente é lícito o compromisso financeiro que foi registrado na forma própria, isto é, empenhado. Daí, a pertinência com a origem etimológica tão próxima a compromisso.

Leciona Afonso Gomes Aguiar, em importante escólio a esse dispositivo, que o empenho é um ato administrativo que cria obrigações de pagamento de responsabilidade do Poder Público.

Percebe-se que a estrutura da obrigação no Direito Administrativo, como regra, está consagrada no contrato e, no Direito Financeiro, no ato de empenhar. Essas regras são harmonizadas na estrutura legislativa do seguinte modo:

a) a regra do Direito Administrativo, no sentido da formalização do instrumento do contrato, é abrandada pela possibilidade

de substituí-lo, na forma da Lei, por nota de empenho ou outro instrumento equivalente em duas hipóteses: despesas de valor inferior ao limite máximo para convite ou as que pela sua natureza não geram obrigação futura;
b) quando o empenho substitui o contrato, os elementos, que são exigidos neste, devem estar contidos na correspondente *nota de empenho*, dentro dos limites da razoabilidade;
c) a regra do Direito Financeiro, de que despesa só pode ser realizada com prévio empenho, também encontra abrandamentos na própria legislação;
d) também no âmbito do Direito Financeiro, há despesas cuja realização não se encontram na órbita da vontade do ordenador de despesas, representando gastos compulsórios, para os quais também é dispensado o empenho.

Definidos os contornos desse cenário, cabe examinar a primeira forma prevista para buscar não só o equilíbrio das contas, mas também o atingimento das metas de superávit fiscal, consistente na limitação de empenho.

Em situação de desequilíbrio nas contas públicas, recomenda a LRF a imposição de restrição a novos empenhos, em assunção de novos compromissos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu o dever de restringir o empenho, transferindo para a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias algum espaço de regulação e fixação de critérios.

PROC. Nº 4532/2018

Num exame sistemático da norma, deve-se, em primeiro plano, definir quando haverá necessidade de restringir novos empenhos, situação essa que indicada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim é necessário limitar o empenho quando:

a) em razão do comportamento da arrecadação da receita, houver possibilidade de comprometer metas fiscais, relativas ao resultado primário ou nominal, definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Essas metas são definidas em instrumento próprio, denominado *anexo de metas fiscais*, o qual estabelece em valores correntes e constantes do exercício a que se referirem e ainda:

- as metas anuais relativas às receitas;
- as metas anuais relativas às despesas;
- as metas anuais relativas aos resultados nominais e primário e
- as metas anuais relativas ao montante da dívida pública.

Na hipótese, quando o comportamento da realização da receita ao final de um bimestre indicar que as metas relativas ao resultado primário ou nominal serão comprometidas, é dever dos Poderes, na forma definida no art. 1º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, limitar os empenhos e as movimentações financeiras, segundo critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

b) no final do quadrimestre, a dívida consolidada ultrapassar o limite global previsto, já estabelecido.

Diferentemente da hipótese anterior, esses limites são estabelecidos a nível federal, pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em limites globais para a União, Estados e Municípios.

A avaliação da dívida consolidada, como foi expressamente definida, se faz com periodicidade quadrimestral, assim como a adoção das medidas tendentes a modificar os resultados, já para o próximo quadrimestre, devem ser implementadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, com patamar mínimo de redução do excedente em 25%, no quadrimestre imediatamente seguinte, para atingir a meta nos três subsequentes.

Constitui grave equívoco entender que, como a despesa só pode ser realizada mediante prévio empenho, quando a Administração Pública ultrapassar os limites das despesas, não atingir as metas para a realização das receitas ou desobedecer os limites da dívida consolidada, ficará proibida de realizar despesa.

Há despesas que ocorrem, independentemente, da vontade do ordenador de despesas, as quais não podem, por isso mesmo, sofrer as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Podem ser apresentados os seguintes exemplos, colhidos ao correr da pena:

a) as transferências compulsórias feitas da União para Estados e Municípios e dos Estados para Municípios;
b) as despesas decorrentes de obrigações legais, como folha de pagamento de servidores;

c) as despesas decorrentes de ordem judicial, que pela sua natureza não se processam por precatórios;
d) as despesas já empenhadas pelo valor global decorrentes de contratos continuados cuja execução se protrai no tempo.

No Direito Judiciário, há um importante princípio que guia a execução da sentença, no sentido de que a mesma deva ser cumprida da forma menos onerosa ao devedor.

Tal princípio, em . plena consonância com o da razoabilidade, parece perfeitamente adequado à determinação deverá estar incluída na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias, limitando ou, segundo as circunstâncias, vedando o empenho de despesas.

Considera-se menos onerosa a restrição que se refere às despesas:

a) entre as despesas de capital e correntes, as de capital;
b) entre as de capital, as ainda não licitadas;
c) entre as licitadas, aquelas que não se referem a bens especificamente elaborados para a Administração Pública;

Não se deve olvidar, que é dever da Administração Pública zelar pela ordem econômica, não podendo por sua ação estar impondo a desordem econômica, provocando a ruína dos que comparecem a um procedimento licitatório ou contratam com o Poder Público.

PROC. Nº 4532/2018

As normas pertinentes ao Direito Financeiro devem ser coordenadas e harmonizadas com as do Direito Administrativo, como por exemplo as restrições à revogação da licitação e do desfazimento do contrato.

Desse modo, quando ficar limitado de empenhar despesas, o gestor público deve atuar na órbita de sua vontade, não podendo agir irresponsavelmente, instituindo o caos na órbita pública ou privada. É questão de amadurecido discernimento, administrar recursos públicos; em países sérios e comprometidos com valores democráticos, administrar recursos públicos equivale a administrar carências, eleger prioridades.

Esse dever de harmonizar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os demais dispositivos, ficou evidenciado no § 2 do art. 9° da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando estabeleceu que não serão objeto da limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Recomendável portanto que, ao regular o poder discricionário que lhe foi consagrado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias faça de modo a harmonizar com sabedoria o ordenamento jurídico.

De acordo com o art. 169 da Constituição Federal compete a Lei Complementar definir os limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, do Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse seria, pois, o âmbito normativo ao qual deveria restringir-se a LRF. Ocorre que essa norma no art. 19, a par de regulamentar ou complementar a Constituição Federal em

consonância com a regra fez mais: imiscuiu-se nas relações internas da unidade federada para estabelecer os limites máximos de gastos com pessoal nos Poderes e no Ministério Público, inovando o ordenamento jurídico, com o art. 20.

A precipitada norma que na forma do § 6° pretendia ser apenas indicativa para a eventual ausência de regulamentação na respectiva LDO, acabou por firmar-se dc modo inflexível as peculiaridades locais com o veto do mencionado parágrafo.

Desse modo as demais unidades federadas têm o dever de observar os limites máximo distribuídos pela LRF de forma igual para todas as unidades federadas e não pode redistribuí-las entre os respectivos Poderes, salvo para reduzir.

O fato embora não possa ser considerado ofensivo da autonomia das unidades federadas vez que só estão obrigados ao ajustamento os que pretenderem obter recursos federais, em caráter voluntário, ou realizar operações de crédito, sem dúvida acarreta verdadeira ***capiti diminutio*** na auto determinação das sociedades federadas dependentes.

Ainda há espaço para a atuação da LDO de dois diferentes modos:

a) redução da despesa de pessoal aquém dos limites definitivos;
b) definição de critérios para operacionalizar os limites.

Há importantes registros a serem feitos sobre a forma de cálculo dos percentuais limites da despesa com pessoal.

A base de cálculo, isto é o denominador da equação, é a receita corrente líquida, expressamente conceituada na

PROC. Nº 4532/2018

Lei. Já o numerador não é restrito à folha de salários ou remuneração pois que o art. 18 manda proceder a inclusões de parcelas remuneratórias e não remuneratórias.

Interessante notar que do numerador - ou seja da despesa com pessoal - a norma autoriza que sejam excluídas as seguintes Parcelas discriminadas no art. 19, § 1°, da LRF:

a) indenização por demissão de servidores ou empregados.

O pagamento de indenizados pelo rompimento da relação de trabalho provoca acréscimos nas despesas de pessoal que não devem, acertadamente, ser computados na apuração do mês em referência nem nos onze anteriores.

A contabilidade deverá separar esses valores e reduzi-los mês a mês do montante apurado no art. 18 da LRF:

b) incentivos à demissão voluntária.

Considerações de mérito sobre essa política deixadas a parte, a LRF permite excluir o que for pago em decorrência de programas de desligamento voluntário. Do teto estabelecido para despesas com pessoal. Deve-se observar que caso os limites de despesas de pessoal sejam extrapolados, fica o entre federado impedido de contratar operações de crédito ressalvadas aquelas realizadas para refinanciamento da dívida ou exatamente para promover redução de despesas com pessoal, conforme art. 23, § 3°, III da LRF. Desse modo também é indispensável a escrituração em separado dessa despesa e a exclusão mês a mês do montante.

c) convocação do Congresso Nacional.

Também foi determinada a exclusão da despesa derivada da aplicação do disposto no inciso II do § 6° do art. 57, da Constituição Federal, que cuida da convocação extraordinária do Congresso Nacional.

PROC. Nº 4532/2018

Em sendo extraordinária a despesa não seria necessária a exclusão pela inexpressividade da repercussão quando ponderada nos doze meses. Ocorre que pela freqüência e pelo volume de servidores convocados a despesa de doze meses sofre alterações.

d) decisões judiciais.

Reconhecendo o Poder Judiciário que a Administração Pública deve remuneração, vantagem ou indenização a seus servidores, ou não servidores que tenham obtido a caracterização do vínculo laboral diretamente com o Estado, haverá acréscimo de despesa de pessoal.

Essas decisões tanto podem implicar acréscimo da despesa, mês a mês, quando incorporadas, como serem objeto de precatórios, na forma do art. 100 da Constituição Federal.

Em redação específica para o tema, a norma manda excluir do cálculo a despesa que satisfaça, simultaneamente, os seguintes requisitos:

a) decorrente de decisão judicial;
b) reconhecimento de vantagem, remuneração ou indenização, relativa a período anterior ao referido no § 2° do art. 18.

O objetivo da norma, tão restritiva, foi certamente evitar que despesas de pessoal fossem encaminhadas ao Judiciário, para que esse ordenasse sua execução, excluindo, assim, a despesa dos limites definidos na LFR. Não são, portanto, todas as despesas decorrentes de decisões judiciais que serão excluídas, mas tão só aquelas, cujo fato gerador do direito tenha ocorrido há mais de doze meses.

PROC. Nº 4532/2018

Em dispositivo bastante polêmico, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu, de modo peremptório, a repartição de recursos para pagamento de pessoal entre os Poderes e órgãos integrantes de cada esfera da federação (União, inc. I; Estados, inc. II e Municípios, inc. III).

A preservação da independência se faz com mais vigor pela repartição das receitas e vinculação de prazos de entregas de recursos. Em um país com tanta riqueza de variedade de administrações públicas, parece legítimo que as Constituições Estaduais ou mesmo Leis Orgânicas Municipais estabeleçam vinculações. Com o art. 20, especialmente incs. II e III, a LRF definiu os parâmetros para distribuição interna na Unidade Federada dos limites com gastos de pessoal.

A teor de uma interpretação estrita do art. 169 esse disciplinamento deveria limitar-se a definir o limite da própria unidade sem imiscuir-se na distribuição interna, motivo pelo qual há fundadas dúvidas sobre à constitucionalidade dos incs. II e III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, o § 6° do referido art. pretendia possibilitar o legislador ordinário alterar a distribuição de recursos entre Poderes e Órgãos através da LDO, mas acabou vetado pelo Presidente da República, impossibilitando o amplo exercício do Poder Legislativo e inclusive no aferimento de peculiaridades locais, o que se apresenta, face ao disposto no art. 48, inc. I da Constituição Federal, constitucionalidade também extremamente duvidosa.

Outra importante função da Lei de Diretrizes Orçamentárias, oriunda da Lei de Responsabilidade Fiscal, é definir o limite de despesas correntes a serem realizadas no exercício.

PROC. Nº 4532/2018

Não é preciso muito esforço, para verificar que as despesas de custeio são consideradas, por parcela menos esclarecida, como aquelas que devem ser reduzidas, sistematicamente, para propiciar investimentos e despesas de capital. Deve-se essa visão ao fato de que no período clássico das finanças, eram consideradas improdutivas, por não representarem recompensa patrimonial em crescimento correspondente, diluindo-se na economia.

E que as despesas de custeio destinam-se à manutenção dos serviços públicos, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

Poder-se-ia argumentar que, a base de cálculo para definir essa categoria de despesa e a receita corrente líquida, e por isso não é razoável que a Administração Pública faça empréstimo para atender às despesas de custeio. Tal linha de argumentação se justifica sob o aspecto econômico, apenas num primeiro momento. Por vezes, uma despesa dessa classificação pode constituir-se em alavanca de um desenvolvimento sustentável.

Sistematizando as despesas, a LRF distingue:

a) as despesas obrigatória de caráter continuado;
b) as despesas de pessoal
c) as despesas de seguridade

Além dessas colocou à parte aquelas que se inserem como gestão propriamente dita referentes a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, que acarretem aumento da despesa, reduzidas energicamente pela necessidade de avaliação do impacto no exercício financeiro e nos subsequentes e pela exigência de declaração pessoal do ordenador de despesas, expressamente declarando que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com o orçamento, LDO e PPA.

PROC. Nº 4532/2018

A definição do que se constitui em operação de crédito encontra-se no art. 29, III, da LRF:

> *"Art. 29 - .....*
> *.....*
> *III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros."*

As operações de crédito geram recursos em decorrência de empréstimos tomados pelo Estado ou colocação de títulos da dívida pública no mercado.

O ingresso desses recursos será classificado como receita de capital, quando destinado a atender despesas de capital ou como receita corrente, quando destinado a realizar despesa corrente, que é vedado pela CF.

Como regra, as operações de crédito deveriam ser necessariamente enquadradas como receitas de capital e obrigatoriamente destinadas à despesas de capital, isto é, não poderiam os Entes federados realizar operações de crédito para cobrir falta de recursos de despesas contínuas, classificadas como correntes. Desse modo, é o destino dos recursos obtidos nas operações de crédito que vão classificar a receita.

Para realização de operações de crédito, exige a lei a participação do Poder Legislativo local e federal, para estados membros, Distrito Federal e municípios. O primeiro, com a autorização e fixação de limites na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na lei orçamentária anual e, o segundo, pela autorização do Senado Federal, na forma preconizada na Constituição Federal.

As operações, por antecipação de receita, destinam-se a cobrir deficiência de fluxo de caixa, consabido que o ingresso de recursos tributários, segundo o fato gerados, podem apresentar certa sazonalidade, seja pela definição de período no calendário de arrecadação, seja ainda pelas expectativas de arrecadação não concretizadas por fatores endógenos. Essas operações são classificadas como receita corrente, pela particular condição do destino que apresentam: cobrir deficiência temporária de caixa, ou seja permitir que os fluxos de despesa orçamentária corram de forma "*paralela*" com os fluxos financeiros.

Graves fatos para as finanças públicas, e que devem ser especialmente considerados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelos órgãos de controle, são os critérios e limites para essas operações de crédito e, como enfatiza o próprio legislador, para as realizadas em nome da "*antecipação da receita*".

Importante aspecto a ser destacado é o fato de que toda a operação de crédito, inclusive a antecipação de receita, fica proibida, caso a dívida consolidada de ente federado ultrapasse os limites legais.

Entre as principais características da estruturação das finanças públicas no Brasil está, como em outras áreas, o fato de ter-se utilizado de preciosas lições alienígenas, adaptando-se à realidade nacional, na maioria das vezes de forma inadequada.

Amparados na experiência americana, que também serviu-se dos ensinamentos de outros países, tenta-se há mais de quatro décadas implantar uma estrutura orçamentária que leve em conta a relação custo-benefício ou custo-efetividade.

Aliás, já é da tradição das normas sobre finanças nacionais, que junto com o orçamento conste o respectivo quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

Todo o programa de governo, abrangendo todas as obras e serviços, todos os investimentos deveriam estar perfeitamente demonstrados numa estrutura de custos, na forma da Lei. Essa estrutura de composição de custos deveria **estar** atrelada às metas quantitativamente objetivadas.

Também no plano legislativo, as normas buscaram dar plena efetividade ao planejamento e à realização concreta dos programas. Não bastava planejar obras e serviços públicos. Mostrava-se necessário, disponibilizar a quantidade necessária, e no devido tempo, para que o administrador público pudesse cumprir os programas a contento.

Forçoso reconhecer que providências nesse sentido devem passar a ser a regra no momento em que a Lei de Responsabilidade Fiscal coloca em destaque a necessidade de estabelecer uma estrutura de custos e de avaliação de resultados.

Em relação a estrutura de custos, percebe-se que os órgãos de controle não a têm exigido. Normalmente inexistem; quando ocorrem, não tem fundamentação técnica; quando tem fundamentação técnica, os atos de execução não a consideram.

No entanto, não só a legislação que regula as finanças públicas como a que rege as licitações e contratos administrativos obriga a análise de custos, mas a Lei de Responsabilidade Fiscal foi mais longe ao expressamente dispor sobre o dever da Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer "*normas relativas ao controle de custos*" dos programas financiados com recursos orçamentários.

Com essa norma ficou definido que:

a) haverá controle de custos em programas desenvolvidos com recursos do orçamento;

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias vai estabelecer normas de controle de custos;
c) haverá avaliação dos resultados dos programas;
d) a Lei de Diretrizes Orçamentárias vai estabelecer normas relativas ao controle desses resultados.

Delineado desse modo, haverá transparência tanto para o parlamento apreciar os investimentos, quanto para o gestor que saberá desde logo como será aferido o resultado do seu trabalho. Ainda que se reconheça o julgamento político das contas anuais dos dirigentes do Poder Executivo pelo legislativo, é salutar encontrar normas que permitam reduzir o poder discricionário de julgamento.

Nesse sentido, como o Poder legislativo está definindo normas de aferição de resultados e controle, tanto a elas devem se ajustar os próprios legislativos quanto os órgãos de controle externo, pois essa aferição deverá ser feita por técnicos e sob aspecto técnico. Logo, o fiel acatamento da estrutura de custos e os resultados dos programas são incumbências do controle, que aferirá os fatos frente aos parâmetros definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá definir "*as demais condições e exigências para transferências de recursos à entidades públicas e privadas.*"

As transferências de capital correspondem aos recursos para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

Consideram-se transferências correntes, as dotações previstas no orçamento para cobrir despesas para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções, destinadas a atender outras entidades de direito público ou privado.

A seu turno, consideram-se subvenções as transferências de recursos destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Costuma-se distinguir as subvenções entre sociais e econômicas. Subvenções sociais são as que se destinam a instituições públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, de caráter assistencial ou cultural; as subvenções econômicas são as que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Desse modo, o destino do recurso a ser dado pelo recebedor e a natureza é que ensejam a classificação das transferências.

Toda vez que houver transferência de recursos públicos, previstos no orçamento – destinem-se eles a entidades públicas ou privadas -, deverão ser obedecidas as condições e exigências previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse ponto, a norma deve ser coordenada com as demais normas, inclusive da Constituição Federal, que estabelecem para o recebedor o dever de prestar contas da aplicação de recursos.

No que pertine à transferência de recursos públicos para o setor privado, destaca-se o seguinte:

a) destinação de recursos para atender a pessoas físicas ou jurídicas, somente mediante lei específica;
b) havendo dotação orçamentária e compatibilidade com a LDO (art. 26);

Câmara Municipal de São Caetano do Sul

ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

PROC. Nº 4532/2018

c) os encargos financeiros não podem ser inferiores ao custo de captação (art. 27) ou definido em lei;
d) salvo lei específica, ressalvadas as operações tópicas do BACEN, fica vedada a transferência de recursos públicos a instituições financeiras (art. 28).

Ao analisarmos o projeto de lei em tela, constatamos que o mesmo enseja despesas, cuidando, porém, em atenção ao disposto no artigo 45, "caput", da Lei Orgânica do Município, de indicar recursos disponíveis, estando, assim, em conformidade com os dispositivos constituídos, não havendo óbices, portanto, quanto à parte financeiro/orçamentária.

Ante o exposto, nosso parecer é, portanto, **FAVORÁVEL** ao projeto de lei ora sob exame.

É o parecer.

RELATOR:
Sala de Reuniões, 18 de setembro de 2018

Contrário ao parecer

PRESIDENTE:
Aprovado na reunião de 18.09.18