



Parecer nº 025/2021

SALA DAS COMISSÕES

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROJETO DE LEI Nº 036/2021 DE 16 de novembro de 2021 - EXECUTIVO

**SÚMULA:** “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2022 e confere outras providências”.

## PARECER

Retorna para análise o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, (antes proposição nº 023/2021, agora 036/2021), *de iniciativa do Poder Executivo*, encaminhado e justificado parcialmente. Referido Projeto dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2022.

### I – DA ADMISSIBILIDADE

Após recebimento pela Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande, na data de 17 de novembro de 2021, o Projeto de Lei em apreço foi publicado e remetido à Comissão de Finanças Orçamentos, Fiscalização e Controle, nos termos do artigo 280 do Regimento Interno.

### II. Análise do Projeto de LDO

O Projeto de LDO é composto por VII capítulos, os quais podem ser assim identificados: (i) Do objeto; (ii) Das metas e prioridades da Administração Pública Municipal,

1/11



(iii) da Organização e Estrutura dos Orçamentos; (iv) Das Diretrizes Gerais para elaboração dos Orçamentos e suas Alterações; (v) Das disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; (vi) Das Disposições Sobre a Legislação Tributária do Município (o qual está numerado de forma incorreta) e, por fim, (vii) Das Disposições Gerais.

Foram, ainda, apresentados, ainda, os seguintes anexos: (i) Justificativa; (ii) Discriminação das Receitas; (iii) Relatório de Prioridade e Metas (o que é, na verdade, a descrição das despesas públicas por função); (iv) orçamento fiscal e da seguridade social (trata-se do registro das receitas públicas ao longo dos anos de 2019 até 2024); (v) demonstrativo de riscos fiscais e providências; (vi) evolução do patrimônio líquido; (vii) demonstrativos dos resultados primários e nominal; (viii) estimativa e compensação da renúncia de receita; (ix) metas fiscais; (x) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; (xi) metodologia de memória e cálculo; (xii) planejamento das despesas; (xiii) Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo; (xiv) Demonstrativo da Receita e Planos de Aplicação dos Fundos Especiais; (xv) Receita por Categoria Econômica; (xvi) Funções e Sub Funções do Governo; (xvii) Programa de trabalho do governo; (xviii) Demonstrativo por Funções, Subfunções e Programas, por Projetos, Atividades e Operações Especiais; (xix) demonstrativo da despesa por órgãos e funções; (xx) Relatório da avaliação atuarial.

Desde já salienta-se que o Projeto de Lei, novamente, foi encaminhado (i) de forma desorganizada, (ii) sem a indicação correta dos anexos, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, destaca-se, novamente, (iii) a ausência das explicações metodológicas adotadas, assim como (iv) avaliações a respeito do cumprimento ou não de metas passadas.

### III. Conteúdo do LDO

A LDO foi a grande inovação da CF/88 no tocante ao sistema orçamentário nacional. O seu conteúdo é definido tanto pelos artigos 165, parágrafo 2º, 99, parágrafo 3º, 127, parágrafo 3º, 134, parágrafo 2º, 169, parágrafo 1º, inciso II, todos da CF/88, bem como pelo artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (norma complementar nos termos dos artigos 163, inciso I e 165, parágrafo 9º, incisos I e II da CF).

Ainda a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, destacam-se os artigos

2/11





## CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

133, inciso II, parágrafo 3º da Constituição Estadual<sup>1</sup>, assim como os artigos 124<sup>2</sup>, 125, inciso I<sup>3</sup> da Lei Orgânica Municipal.

De forma a facilitar a análise do Projeto de Lei Municipal, em atenção aos artigos acima mencionados, elabora-se a tabela abaixo, na qual conterà o (i) conteúdo fixado por norma geral e (ii) a proposta Municipal, bem como a (iii) análise elaborada por esta casa de leis. Observe:

Conteúdo da CF/88	Projeto	Análise
Artigo 99§ 3º	Aplicação análoga – artigo 13.	-----
Artigo 127, § 3º	Aplicação análoga – artigo 13.	-----
Artigo 134, § 2	Aplicação análoga – artigo 13.	-----
Art. 165, §2º “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública”	Capítulo II Artigo 45 do PL	Os programas são classificados como metas e prioridades. Não há indicações de políticas públicas. Nada. Necessidade de revisão.
“A lei de diretrizes orçamentárias (...) estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública,	Houve a apresentação dos demonstrativos dos resultados primários e nominal. Contudo, não há explicações a respeito de tais cálculos em especial em relação ao conceito de sustentabilidade da dívida.	O Poder Executivo deverá esclarecer os impactos a longo prazo!

1 **Art. 133.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) **II** - as diretrizes orçamentárias anuais; (...) **§ 3o.** A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, compreenderá: **I** - as metas e prioridades da administração pública estadual direta e indireta; **II** - as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente; **III** - os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado; **IV** - as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado; **V** - as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual; **VI** - os ajustamentos do plano plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado; **VII** - as disposições sobre as alterações na legislação tributária; **VIII** - as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento, apresentando o plano de prioridades das aplicações financeiras e destacando os projetos de maior relevância; **IX** - os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia pela administração pública estadual.

2 **Art. 124.** A elaboração e execução da lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e a do plano plurianual de investimentos, obedecerá as regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estadual do Paraná, nas normas de Direito Financeiro e nos preceitos desta Lei Orgânica.

3 **Art. 125** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual de investimentos, diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual e os créditos adicionais, serão apreciados pela Comissão competente da Câmara Municipal, á qual caberá: (...) **I** - sejam compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual;

3/11



# CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

“ A lei de diretrizes orçamentárias (...) orientará a elaboração da lei orçamentária anual,	Artigos 2º, 4º, 5º, 6º e 7º, 10º, 11º e 12º, bem como capítulo IV (artigos 17 – 35), 46, 47 e 48, 49, 50, 51 e 52..	Em que pese a aplicação prática da “sustentabilidade da dívida”, nos moldes do artigo 163 da CF, incluído pela EM 109/2021, depender de Lei Complementar, as exigências da LRF Fiscal no tocante ao endividamento não foram observados.
“ A lei de diretrizes orçamentárias (...) disporá sobre as alterações na legislação tributária “	“Artigo 39. A legislação tributária do Município será revista e atualizada para o exercício de 2022, em especial a Taxa de Coleta de Lixo, a Taxa de Iluminação Pública e as demais Taxas, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Art. 40. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de 2022 poderá ter desconto condizente com as orientações expedidas pelo TCE/PR para pagamento à vista. Art. 41. A renúncia dos valores apurados no artigo 29 desta Lei não serão considerados na previsão da receita de 2022, nas respectivas rubricas orçamentárias.	Conforme será demonstrado a seguir, há violação expressa do artigo 14 da LRF.
“ A lei de diretrizes orçamentárias (...) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.	Não há previsão de realização.	-----
Artigo 169	Artigos 36-38. Demonstrativos das despesas com pessoal.	-----

O artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, assim determina:

Lei de Responsabilidade Fiscal	Projeto	Análise
a) equilíbrio entre receitas e despesas;	Não há previsão. Não há indicativo ou estudo a respeito do equilíbrio orçamentário.	A omissão grave do Poder Executivo permanece. O Poder Executivo deverá repassar as

4/11





# CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

		premissas do que é equilíbrio orçamentário, bem como os critérios que deverão ser ajustados pela Gestão.
b) critérios e forma de limitação de empenho nas seguintes hipóteses (artigo 9º e 31, §1º, I):	Há a previsão da limitação do empenho no “artigo 32” da LRF.	A obscuridade do Poder Executivo permanece em relação ao seguinte trecho: <u>“serão fixadas em ato próprio, os percentuais e os montantes estabelecidos para cada órgão, entidade e fundo”.</u>
Art 9º: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.	“Caso seja necessária a limitação de empenhos, das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, para cumprimento do disposto no artigo 9º da LC Federal nº 101/2000, <u>serão fixadas em ato próprio, os percentuais e os montantes estabelecidos para cada órgão, entidade e fundo</u> , bem como serão excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução e de forma proporcional à participação dos Poderes, no total das dotações iniciais constantes da Lei Orçamentária anual para 2022”.	<u>Ora, o Poder Executivo deverá indicar como a Limitação deverá ocorrer – questões formais.</u>
§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. (...)		
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.		
“Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no		

5/11



# CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

<p>primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: (...) I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;"</p>		
<p>c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;</p>	<p>O Artigo 29 do Projeto determina: "Art. 29. Na execução orçamentária para 2022, a apuração dos custos dar-se-á, conforme determina a alínea "e", do inciso I, do artigo 4º e o §3º, do artigo 50, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/2000"</p>	<p>A LRF dispõe: Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 3º do art. 165 da Constituição e: (..) I - disporá também sobre: (...) <b><u>e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;</u></b>  Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...) § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.  <b><u>A omissão grave do Poder Executivo permanece. Não houve a indicação de normas relativas ao controle de custos, avaliação dos resultados. Não houve a apresentação do "sistema de custos".</u></b></p>
<p>d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;</p>	<p>Artigos 53 e 59.</p>	<p>Exigências respeitadas.</p>
<p>Anexo de Metas Fiscais:</p>	<p>Projeto de Lei</p>	
<p>(i) metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a</p>	<p>(I) Foram, ainda, apresentados, ainda, os seguintes anexos: (i)</p>	<p>(i) Houve a análise do resultado nominal. Houve a complementação dos documentos</p>

6/11





# CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

<p>receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.</p> <p>(ii) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;</p> <p>(iii) 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;</p> <p>(vi) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.</p>	<p>Justificativa; (ii) Discriminação das Receitas; (iii) Relatório de Prioridade e Metas (o que é, na verdade, a descrição das despesas públicas por função); (iv) orçamento fiscal e da seguridade social (trata-se do registro das receitas públicas ao longo dos anos de 2019 até 2024); (v) demonstrativo de riscos fiscais e providências; (vi) evolução do patrimônio líquido; (vii) demonstrativos dos resultados primários e nominal; (viii) estimativa e compensação da renúncia de receita; (ix) metas fiscais; (x) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; (xi) metodologia de memória e cálculo; (xii) planejamento das despesas; (xiii) Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo; (xiv) Demonstrativo da Receita e Planos de Aplicação dos Fundos Especiais; (xv) Receita por Categoria Econômica; (xvi) Funções e Sub Funções do Governo; (xvii) Programa de trabalho do governo; (xviii) Demonstrativo por Funções, Subfunções e Programas, por Projetos, Atividades e Operações Especiais; (xix) demonstrativo da despesa por órgãos e funções; (xx) Relatório da avaliação atuarial.</p> <p>(ii) Não houve a análise/avaliação do cumprimento de metas relativas ao ano anterior.</p> <p>(iii) houve apenas a apresentação da memória de cálculo. Não houve a apresentação da metodologia. Sem a indicação da metodologia não há como avaliar se os dados estão corretos. Não há também comparação com os anos anteriores. Por fim, não há análise de compatibilidade com as premissas e os objetivos da política</p>	<p>anteriores.</p> <p>(ii) Não houve a avaliação, por parte do Poder Executivo, do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.</p> <p><b><u>Omissão Grave persiste. O Poder Executivo deve apresentar.</u></b></p> <p>(iii) Não houve análise da compatibilidade com as premissas e os objetivos nacionais.</p> <p><b><u>Omissão Grave. O Poder Executivo deve apresentar.</u></b></p> <p>(vi) Violação do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p> <p><b><u>O anexo deverá ser elaborado novamente pelo Poder Executivo.</u></b></p>
--	---	--

7/11



	econômica nacional.	
“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”	Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências	Não há explicações que justifiquem o “precatório” como risco fiscal, eis que são previsíveis. Trata-se de dívida Consolidada.  <b><u>Omissão e obscuridade Grave. O Poder Executivo deve apresentar justificativa e dados a respeito dos precatórios.</u></b>
Conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida.	Artigo 8º.	Exigência respeitada.
Dispor sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso	Artigos 30 e 31 do Projeto. Programa de Trabalho – Anexo 06	Exigência respeitada.
Definir a despesa considerada irrelevante.	Não houve apresentação.	<b><u>Omissão Grave. O Poder Executivo deve apresentar.</u></b>

Nota-se que são vários os vícios contidos no PL de LDO. Há outros fundamentos que autorizam a manutenção da sua reprovação. Todos serão a seguir delimitados.

#### **IV. Vícios do Projeto – Justificativa pela reprovação.**

Os vícios que justificam a manutenção da reprovação do PL de LDO/2022 são os seguintes:

- Há violação expressa ao artigo 14 da LRF, uma vez que não foi apresentado anexo específico contendo a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes” em relação aos benefícios fiscais. A ausência da estimativa afasta do conhecimento dos integrantes do Poder Legislativo se o art. 12 da LRF foi devidamente respeitado (se a renúncia afetará ou não as metas de resultados fiscais). Vale lembrar que por renúncia de receitas não entende-se apenas “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou

8/11





modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições”, mas também “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”. Sendo assim, os parcelamentos também devem estar indicados;

- Não houve, por parte do Poder Executivo, a apresentação das regras de manutenção do equilíbrio orçamentário. As regras para a limitação de empenho, caso necessário, também não foram apresentadas. Ademais, as metas anuais em relação “*montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes*” não foram divulgadas;
- Não há passagem na LDO, em sua justificativa, bem como em seus anexos do grau de endividamento Municipal. Pior: mesmo que se possa considerar a existência de menção ao grau de endividamento (o que afirma-se a título de argumentação), não há apresentação da metodologia de cálculo e tampouco a análise de cumprimento de metas dos anos anteriores, o que, por si só viola o artigo 4º da LRF, como também impede o trabalho do Poder Legislativo, o qual, nos termos do artigo 12, §1º fica impedido de elaborar uma reestimativa de Receita Pública ou mesmo de realizar a sua atividade de fiscalização, nos termos do artigo 59 da LRF. Não se passa apenas números; deve existir parecer informando ou não o cumprimento das metas anteriores;
- Há uma grave omissão: há a indicação de uma previsão de Receita de Capital de R\$ 103.906.000,00 (cento e três milhões, novecentos e seis mil) reais para o ano de 2022. Mas não há clareza no direcionamento de recursos, o que é vedado por lei. O Poder Executivo deverá esclarecer, de forma pormenorizada, como gastará tais recursos.;

#### IV. COSIP – Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

Novamente, trata-se da COSIP.

O Município de Fazenda Rio Grande regulou a matéria por meio de duas Leis. São elas: 154/2002 e 1376/2020. Pelo parágrafo único do artigo 1º da Lei 154/2020 resta evidente a *destinação exclusiva dos recursos obtidos*. Neste sentido, destaca-se trecho: “*a receita proveniente da arrecadação da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública é destinada exclusivamente ao custeio da iluminação pública no Município(...)*”.

A boa técnica do direito financeiro, em especial, o artigo 71 da Lei 4.320/64 determina que, diante da destinação específica, um Fundo Especial deve ser criado. Neste sentido: “*Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*”. Não há informações, ao longo do Projeto, da existência do Fundo.

O quadro acima, contudo, foi alterado pela Emenda Constitucional 109/2021. Explica-se.

9/11



## CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

A Emenda Constitucional de nº 109/2021 introduziu o artigo 167, inciso XV o qual, por sua vez, determina:

Art. 167. São vedados:

(....)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Sendo assim, não haveria problemas em indicar a COSIP para a Secretaria de Obras e não para um Fundo Especial. Ocorre, contudo, que há graves omissões do Poder Executivo em relação à forma de gerenciamento dos recursos, eis que não há a indicação de programa, das ações e dados específicos (não apenas de custos, mas não há a indicação de metas a serem atingidas ou mesmo se há recursos de anos anteriores). sequer há um Plano de Iluminação, integrado com o Plano Diretor do Município.



Por força de lei, o *Município de Fazenda Rio Grande é obrigado a disponibilizar, em seus sítios eletrônicos e Portal da Transparência, relatório mensal detalhado da Contribuição*. Tais informações são importantes porque a COSIP é uma receita vinculada. Inclusive, por mais que não exista um fundo, aplica-se, ainda, de forma análoga o artigo 73 da Lei 4320/64, o qual determina que: “*Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo*”.

No primeiro projeto de lei, não havia nada a respeito da COSIP: não havia previsões específicas a respeito da COSIP, tampouco informações a respeito do histórico de arrecadação e gastos públicos.

Infelizmente, tal situação permanece. A diferença entre o projeto anterior e o atual é simples: uma organização. É necessário informações a respeito do histórico para a análise correta dos valores hoje disponíveis. Também há necessidade que o Poder Executivo apresente um plano Municipal de Iluminação.

### VI – CONCLUSÃO

No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pela Lei Orgânica Municipal em seu Capítulo VIII, que trata DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, como também,

 10/11 





## CÂMARA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE / PR

pela Constituição Federal por tratar de matéria de interesse eminentemente local, como também respeitou os aspectos Constitucionais, legais e regimentais, inerentes a Proposição em tela.

A competência para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária *privativa* do Chefe do Poder Executivo Municipal foi devidamente respeitada nos termos da Lei Orgânica Municipal em seu artigo 127, inciso II.

Contudo, no que trata das exigências de normas gerais de direito financeiro (artigo 24, inciso II da CF), houve a permanência de graves omissões e obscuridades, as quais impedem a sua aprovação. Sendo assim, no âmbito de competência desta Comissão, sugere-se a reprovação do referido projeto.

Portanto, por derradeiro, esta Comissão Permanente emite de forma unânime, parecer desfavorável, ao seguimento do trâmite especial desta lei do LDO, devendo ser este parecer encaminhado para publicação, assim como, incluído em ordem do dia, nos prazos regimentais.

Sala das Comissões, em 21 de dezembro de 2021.



José Carlos Bernardes  
Presidente



Pastor Brandão  
Vice-Presidente



Vereador Serjão  
Membro

11/11

