

Porto Alegre, 3 de agosto de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 20.127/2017.

I. O Poder Legislativo Município de Três Passos, RS, solicita orientação quanto a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 47, de 2017, o qual dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 (LDO 2018).

II. No aspecto formal é importante destacar que foi observada a Lei Complementar nº 95, de 1998, e paralelamente, as sugestões expressas no Manual de Redação da Presidência da República¹.

III. A iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, pertence ao Executivo Municipal à competência privativa para iniciar o processo nos termos do art. 165, II e § 2º da Constituição Federal².

Sugere-se a inclusão de § 3º no art. 1º com a previsão dos seguintes demonstrativos que deverão acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 para apreciação do Poder Legislativo:

§ 3º Faz parte integrante desta Lei:

- I – previsão da Receita e Despesa para 2018 a 2020, contendo:
 - a) previsão da receita por categoria econômica e origem;
 - b) previsão da despesa por categoria econômica;
 - c) metodologia e premissas de cálculo das principais receitas e origens;
- II – previsão da Receita Corrente Líquida para 2018;
- III – relatório dos projetos em andamento e posição sobre a situação de conservação do patrimônio público e providências a serem adotadas pelo Executivo (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 45, § único);
- IV – os demonstrativos que compõe os Anexos I, II e III, indicados nos arts. 2º, 3º e 4º, respectivamente; e
- V – planejamento de despesas com para o exercício a que se refere à proposta, nos termos do art. 169, § 1º da Constituição Federal.

Indica-se que no § 1º do art. 8º seja incluído o anexo da Receita Corrente Líquida para 2018 (art. 12, § 3 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

¹ Brasil. Presidência da República. Manual de redação da Presidência da República / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. – 2ª. Ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2002.

² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias; (...)

§ 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.

Recomenda-se revisão do art. 14, que dispõe sobre a reserva de contingência, por não ter estabelecido percentual individualizado para cada um dos incisos (“I” e “II”) do presente artigo. Fato que demonstra planejamento e melhor controle orçamentário.

Indica-se a supressão no art. 16 do § 2º considerando de que caso a despesa de pessoal apresente os critérios e condições expressas no art. 17 da LRF, independente de ser, ou não, relevante deverá estar acompanhada do impacto orçamentário e financeiro. Observe que a condição de irrelevância, expressa no art. 16 da LRF, diz respeito, em termos orçamentários, a despesa ser classificada como “projeto” e não como “atividade”.

O art. 18 merece receber uma atenção especial, pois a implantação dos Custos na área pública é obrigatória, não existindo condicionamento para sua implantação, devendo a LDO tratar de sua aplicação, ao invés de indicar a sua possível ausência. Cabe, portanto, revisão do assunto em questão para que o Município se organize e faça o planejamento de sua implantação, até mesmo estabelecendo prazos (cronograma) de execução plena. Assim, recomenda-se revisão do dispositivo³.

Recomenda-se que no art. 21 seja determinado o prazo o qual o Poder Legislativo encaminhará ao Poder Executivo a sua programação financeira. Lembrando que este não poderá ser superior ao prazo estabelecido no art. 8º da LRF.

O art. 22, na qual versa sobre limitação de empenho em caso de não cumprimento das metas fiscais, necessitaria ser revisto, a fim de que existam critérios individualizados para cada um dos Poderes, em observância ao Princípio da Independência dos Poderes, ao invés da regra proposta.

Indica-se que o art. 23 apresenta na sua redação o percentual limitador do gasto total expresso no art. 29-A (no caso aqui de até 7%), a fim de deixar ainda mais evidente o valor do duodécimo para o exercício de 2018. Situação que poderá ser revista pelo Legislativo.

Determina-se a exclusão do art. 26, pois fere o *princípio da competência* para despesa previsto no art. 50, II da LRF. A despesa deve ser registrada no momento que é devida, ou seja, na liquidação e não no momento do contrato ou do pagamento.

³ Modelo de dispositivo sugerido:

Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, à alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2018 e em créditos adicionais, e a respectiva execução, deverão propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

Parágrafo único. O controle de custos de que trata o caput será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, permitindo o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 17. A avaliação dos programas de governo, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 4º, I, alínea “e”, se dará através da internet, no sítio oficial do Município, até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Parágrafo único. A avaliação dos resultados dos programas de governo consistirá em análise sobre o desempenho da gestão governamental através da movimentação dos indicadores de desempenho e das metas, conjugando-os com o custo das ações que integram os programas e a sua evolução, em termos de realização dos produtos das ações e o cumprimento de suas metas físicas, de forma que permita à administração e à fiscalização externa concluir sobre a eficiência das ações governamentais e a qualidade do gasto público.

Quanto ao art. 31, no que tange a previsão de autorização para o Executivo modificar, por decreto, a **modalidade de aplicação** de despesa autorizada no orçamento, cabe referir que esta não é legal (art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964), tendo em vista que o orçamento deve ser encaminhado ao Legislativo, para sua apreciação, até o nível de elemento; logo, não poderia o Executivo, unilateralmente, alterar o orçamento sem passar pela apreciação do Legislativo. Já quanto à alteração das fontes de recurso não há óbice algum.

Ao analisar a “Seção V – Da Destinação de Recursos Públicos a Pessoas Físicas e Jurídicas” para o exercício de 2018, verificou-se que não foram observadas as disposições impostas pela Lei nº 13.019, de 2014, que trata das relações entre municípios e entidades não governamentais.

Também foi observado nesta seção que os critérios referentes a concessão de “auxílios” e de “contribuições”, em muitos momentos, confundem-se com os regramentos impostos pela Lei acima citada. Fato que merece atenção e uma revisão dos dispositivos.

Por este motivo, para que o assunto “transferência de recursos” seja tratado de forma mais precisa e clara, segue abaixo sugestão de redação dos dispositivos a serem apresentados na “Seção V”. Lembrando que esta demanda implicará na substituição dos art. 32 ao art. 43.

Da Transferência de Recursos para outros Entes

Art. xx. O repasse de recursos para outros Entes deverá possuir autorização legislativa e convênio.

Da Transferência de Recursos para as Entidades da Administração Indireta

Art. xx. O Município poderá efetuar transferências financeiras, autorizadas em lei específica, conforme preconiza a Constituição da República, art. 167, VIII, a entidades da Administração Indireta até os limites necessários à manutenção das entidades ou investimentos previstos e que não haja suficiente disponibilidade financeira, respeitados os limites orçamentários das entidades.

Art. xx. A lei orçamentária reservará recursos para a transferência financeira a consórcios públicos que fizer parte em conformidade com o respectivo contrato de rateio.

Das Transferências de Recursos para o Setor Privado

Art. 22. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, ocorrerá de acordo com o imposto pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

Art. xx. Somente será autorizada a transferência de recursos a título de auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, se observadas as seguintes condições:

I - declaração de funcionamento regular pelo período mínimo de seis meses;

II - plano de aplicação dos recursos solicitados;

III - comprovação que a entidade não visa lucro e que os resultados são investidos para atender suas finalidades;

IV – comprovação de que os cargos de direção não são remunerados;

V - balanço e demonstrações contábeis do último exercício;

VI – comprovação de regularidade para com a Fazenda Municipal, a previdência social e o Fundo de Garantia.

§ 1º Em caso de entidade beneficiante de assistência social, educação ou saúde, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, exigir-se-á a referida certificação.

§ 2º Em caso de pessoa física o pedido deverá conter, exclusivamente, o plano de aplicação com a motivação do pedido, documento de identidade e CPF do solicitante.

§ 3º Ocorrendo o deferimento por parte do Executivo este solicitará, através de projeto de lei, com autorização formal ao Legislativo.

§ 4º O Poder Executivo concederá prazo para a prestação de contas e devolução dos valores, conforme o caso, consoante o que determina a Lei Municipal nº ____, de __/__/__ (*lei que disciplina a prestação de recursos repassados*).

Art. xx. A transferência de recursos públicos para cobrir déficits de pessoas jurídicas com a finalidade de conceder benefícios fiscais ou econômicos, além das condições fiscais previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser autorizada por lei específica e, ainda, atender a uma das seguintes condições:

I – a necessidade deve ser momentânea e recair sobre pessoa física ou entidade cuja ausência de atuação do Poder Público possa justificar a sua extinção com repercussão social grave no Município.

II – incentivo fiscal para a instalação e manutenção de empresas industriais, comerciais e de serviços, nos termos do que já dispõe a Lei Municipal nº ____, de __/__/__.

III – no que se refere à concessão de empréstimos destinados a pessoas físicas e jurídicas, além do pagamento dos encargos financeiros de juros não inferiores a 12% (doze por cento) ao ano ou ao custo de captação, nos termos do que dispõe o art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estes ficam condicionados ainda a:

- a) formalização de contrato ou congênere;
- b) aprovação de projeto de investimentos pelo Poder Público;
- c) acompanhamento da execução; e
- d) prestação de contas.

Parágrafo único. Lei específica poderá, conforme possibilita o parágrafo único do art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelecer subsídio para empréstimos de que trata o inciso III deste artigo..

Quanto ao art. 50, que trata da criação de despesas relativas à pessoal, não se observa à existência de previsão específica para criação de cargos, isto é, quais os cargos serão criados, logo, não atende o § 1º do art. 169 da CF/88 e, também, na alínea “b”, X, art. 154 da Constituição Estadual.

Sugere-se, se for o caso, emenda no que tange a criação de cargos do Legislativo (se estiver no planejamento do Legislativo à criação de cargos/funções). Todavia, no que diz respeito ao planejamento do Executivo, não cabe emenda, sugere-se que lhe seja oportunizado a retificação do referido artigo, fazendo constarem quais e quantos são os cargos previstos para a criação/aumento no exercício de 2015, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos.

No § 1º do art. 50, deverá ser excluída a referência aos incisos “III e IV”, pois à estimativa de impacto orçamentário-financeiro conforme o art. 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, só é necessário quando da criação dos cargos.

Salienta-se que não foram localizados dentre os anexos recebidos os anexos (demonstrativos) que devem acompanhar a LDO 2018. Situação a ser verificada junto ao Poder Executivo.

Destaca-se que constam as atas das audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo, na fase de elaboração, decorre do que expressa a Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 48, parágrafo único, e no art. 44 da Lei nº 10.257, de 2001. Ou seja, em tese, ocorreu a participação popular na confecção das peças para fins de cumprir com o Princípio da Transparência.

Também cabe mencionar que foram localizadas as Atas dos Conselhos Municipais (somente os deliberativos). Situação que atende as determinações impostas pela Lei nº 8.080, de 1990 (Saúde), pela Lei nº 11.494, de 2007 (Educação) e pela Resolução CNAS nº 33, de 2012 (Assistência Social).

IV. Portanto, opina-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 47 de 2017, desde que corrigidas as inadequações referidas no item III desta orientação técnica.

Por fim, recomenda-se, nos termos do art. 166, § 5º da Constituição Federal, que fique oportunizado ao Executivo as adequações e esclarecimentos e, assim, que ofereça a retificação e/ou complementação.

O IGAM permanece à disposição.



Fabiano Tronco de Vargas
Contador CRC/SC 23.643
Consultor do IGAM