



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA
PARECER PROJETO DE LEI 66/2020 – DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS PARA 2021 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1 – A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

146

A Constituição Federal fundou a administração pública baseada no planejamento, ao prever em seu artigo 165 o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. De acordo com Castor (1988, apud Matias & Campello) fazem parte da função planejamento a sistemática, por ser um processo contínuo por meio de técnicas e métodos adequados, e a antecipação, por ser voltado ao futuro, procurando antecipá-lo ou antevê-lo para possibilitar ações que alterem a organização ou o próprio ambiente.

Oliveira (2008) considera o “absolutamente essencial” no conceito moderno administrativo das nações e representa o consentimento individual em acorrer para o sustento público. Esse consentimento é efetivado pela apreciação e aprovação pelos representantes da população nas Casas Legislativas. Ainda segundo o autor, o orçamento tem sua vertente política ao indicar como e no que aplicará seus recursos e, para isso, traça um plano de ação quadrienal e, a posteriori, envia anualmente seu plano de diretrizes contendo suas metas e prioridades. É uma lei cujo destino é orientar a elaboração da lei orçamentária anual, quando cessa os seus efeitos, podendo ser considerada uma lei temporária. Tanto que o STF já concluiu ser inadmissível ADI contra disposições expressas na LDO, por serem normas de efeitos concretos que se esgotam com a propositura e votação do orçamento fiscal (ADI 2.100/2001). Podemos considerar, então, que a LDO possui uma condição resolutiva que é a aprovação da LOA conforme suas disposições.

[Handwritten signatures and initials]



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

Portanto, a presente lei estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA) que será executada no próximo ano, dentro de um sistema orçamentário, contendo metas e prioridades do governo municipal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento, se for o caso. Também fixa limites para os orçamentos do Legislativo e Executivo e dispõe sobre gastos com pessoal e política fiscal, entre outros temas. Deve ser enviada pelo Executivo à Câmara Municipal até 15 de abril e aprovada pelo Legislativo até 30 de junho, conforme disposições constitucionais. Embora disponha de uma data final, sua votação pode ocorrer posteriormente, uma vez que o Poder Legislativo não pode se abster de votar ainda que tenha previsão de recesso no mês subsequente. Sinteticamente, é o elo entre o planejamento de curto prazo, representado pela Lei Orçamentária e o planejamento de médio prazo, representado pelo Plano Plurianual.

Sua elaboração é de competência exclusiva do Poder Executivo. É de previsão constitucional a obrigatoriedade de sua apresentação, conforme o artigo 165, bem como as demais leis que estabelecem o planejamento orçamentário público. Não por coincidência o art. 174 da Constituição Bandeirante reproduz o art. 165 da Constituição Brasileira, e Hely Lopes Meirelles complementa sua opinião asseverando a privatividade da iniciativa legislativa na matéria: “A iniciativa e elaboração do projeto de lei orçamentária anual cabem privativamente ao Executivo, que deverá enviá-lo, no prazo legal, ao Legislativo, com todos os requisitos indicados na Constituição da República”.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

A realização de audiências obedece à Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, em atendimento ao princípio constitucional da Transparência e do princípio da Participação Popular.

2 – O PROJETO DE LEI 66/2020

Protocolado dentro do prazo constitucional, no dia 15 de abril, o PL nº 66/2020 tramita desde que foi lido em plenário na sessão ordinária do dia subsequente, em 16 de maio. Em conjunto com o projeto deram entrada quatro anexos consistindo na Relação dos Programas e Ações, memória de cálculo, riscos fiscais e metas fiscais, além de sua justificativa.

Em sua parte textual, o PL indica as metas e prioridades contidas nos anexos, em conformidade com a Constituição Federal artigo 165 parágrafo 2º, bem como orienta a elaboração do orçamento, inclui as despesas de capital para o exercício subsequente e dispõe sobre as alterações tributárias, também em conformidade com o dispositivo constitucional retromencionado. Em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), apresenta critérios e normas de controle, normas relativas à despesa de pessoal e encargos, critérios e forma acerca de limitação de empenhos (Lei Complementar nº 101/2000).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

Organizada em capítulos, o projeto de lei se encontra assim estruturado:

Capítulo I – Diretrizes Gerais

Capítulo II – Das metas e prioridades

Capítulo III – Dos Critérios e Normas de Controle

Capítulo IV – Das orientações relativas às Despesas de Pessoal e Encargos

Capítulo V – Da elaboração do orçamento e sua execução

Capítulo VI – Das alterações no orçamento

Capítulo VII – Do orçamento de investimento das empresas

Capítulo VIII – Do orçamento da Seguridade Social

Capítulo IX – Das alterações na legislação tributária

Capítulo X – Repasses às entidades não governamentais do terceiro setor

Capítulo XI – Disposições Gerais e Finais

Handwritten signature

Handwritten signature



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

3 – ANEXOS

3.1 Anexo de Metas Fiscais

O anexo está apresentado de acordo com o prefeito na LC nº 101/2000. Em atendimento ao previsto na alínea a do artigo 4º da referida lei, contém a previsão de equilíbrio entre receitas e despesas, porém a meta de resultado primário é de R\$ - 210.116.248,00, com resultado nominal positivo em R\$ 76.673.450,00 e aumento da dívida consolidada. Há uma queda da receita total de -1,3%, justificada no ofício número 4.783/2020-CM da seguinte forma:

As receitas consolidadas do município foram estimadas em **R\$3.481.563.067** (três bilhões, quatrocentos e oitenta e um milhões, quinhentos e sessenta e três mil, e sessenta e sete reais) o que representa um aumento na estimativa total em torno de 2,68% em relação ao previsto no ano de 2020 para Administração Direta e Indireta, ou seja, os valores consolidados do Município. Se considerarmos somente a Administração Direta sem considerar Autarquias e Fundações, as receitas foram estimadas em **R\$ 2.597.843.767** (dois bilhões, quinhentos e noventa e sete 3 de 18 Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto Estado de São Paulo Gabinete do Prefeito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e sessenta e sete reais) para 2021, houve **um decréscimo nominal de 1,29%** em relação ao estimado para o ano de 2020, essa redução de arrecadação tem como fundamento o cenário que se apresenta em função da Pandemia Mundial do CORONA-VIRUS e as perspectivas pessimistas que estão inseridas o contexto nacional, Considerando o cenário mundial e nacional em virtude da PANDEMIA MUNDIAL DO CORONAVIRUS a COGEPLAN elaborou um estudo com os números até então disponíveis, considerando um cenário



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

de muita incerteza, motivo pelo qual apresentamos nesse momento uma **projeção de Metas Fiscais pessimista** para o exercício de 2021. (grifos nossos)

A meta negativa de resultado primário previsto para 2021 **é mais que o dobro da aprovada para este ano**. A LDO de 2019 previu -4% de déficit primário, ou aproximadamente R\$ - 110 milhões, revertidos por corte nas despesas primárias o que resultou em +4% na subtração desta das receitas primárias. De fato, as consequências para a arrecadação por conta da instabilidade econômica decorrente das ações contra a pandemia, bem como aumento de despesas voltadas à área da Saúde terão impactos negativos nas contas deste e do próximo ano, significando riscos de não cumprimento da meta fiscal aprovada na LDO 2020. Aprovando o projeto, a **Câmara Municipal autorizará um déficit fiscal da ordem de R\$ 210 milhões** que, infelizmente, se mostra factível diante da perspectiva de grave crise econômica.

Ainda os valores referentes a receita primária e despesa primária aparentam estar invertidos pelo que devem ser indicadas uma correção nos mesmos.

3.2 – ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O anexo aponta como passivos contingentes as demandas judiciais (R\$ 20 milhões), dívidas em processo de reconhecimento (R\$ 90 milhões), assunção de passivos no qual se inclui o déficit atuarial do RPPS (R\$ 26 milhões), totalizando R\$ 136 milhões. Acrescenta outro risco fiscal passivo representando frustração de operação de crédito no total de R\$ 100 milhões.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

3.3 – MEMÓRIA DE CÁLCULO

É na memória de cálculo que é indicada a queda de 1,3% na receita total da Administração. O total de receita da Administração direta atinge R\$ 2.597.843.766,00.

Na primeira tabela, a queda da receita se mostra somente na receita de capital, prevendo inclusive um aumento de 1,6% nas receitas correntes, mas uma queda de 18% nas receitas de capital, redundando em uma queda geral de 1,3%. Entretanto a tabela II, vê-se uma queda na receita corrente própria de 1,17%, seguida de queda também nas transferências estaduais e federais (3% e 1,7% respectivamente), mas prevê um aumento de quase quatro vezes mais em Outras Fontes, que não são indicadas em nenhuma outra parte do projeto. A segunda tabela é coerente com a previsão geral de queda da arrecadação nos três níveis de governo, mas parece contradizer os primeiros dados que focalizam a queda em despesas de capital, a menos que tais perdas se concentrem apenas em transferências voluntárias o que não parece o mais lógico. Observa-se ainda que as operações de crédito estão apartadas dessas outras fontes, em níveis parecidos com o deste ano, representando apenas -10%.

A dívida consolidada bruta está calculada em R\$ 716.213.195,00 e a dívida consolidada líquida em R\$ 472.252.770 descontados os ativos, haveres financeiros e restos a pagar processados.

Os resultados primário e nominal calculados no anexo de metas fiscais são demonstrados também na memória de cálculo.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

3.4 RELAÇÃO DE PROGRAMAS E AÇÕES

Em seu último anexo, o PL detalha em 174 páginas o resumo dos custos financeiros por unidade orçamentária e programa. O valor total da despesa, incluindo administração indireta, chega a R\$ 3.413.956.566,70. Nas demais páginas, o anexo detalha cada programa que pode ser incluído na Lei Orçamentária, com seus objetivos e custos.

4 – AUDIÊNCIAS

A professora Maria Silvy Zanela Di Pietro diz que o tema participação popular na Administração Pública poderia ser intitulado de maneiras diversas, como "exercício privado da função pública" ou "colaboração do particular com a Administração Pública". Aparentemente, têm todas as expressões o mesmo significado, mas as utilizados para designar estágios diferentes da Administração

A realização de audiências públicas atende ao artigo 48 inciso I do § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nossa Lei Orgânica expressa que cabe às Comissões Permanentes realizar as audiências com a população e, no caso dos orçamentos, essa é atribuição da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tributária, conforme indica o Regimento Interno da Casa de Leis que é por mim presidida e composta pelos vereadores Marcos Papa, vice-presidente, e Luciano Mega, Nelson das Placas e Fabiano Guimarães como membros.



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

Por força das determinações impostas pela pandemia, as audiências foram realizadas virtualmente, com a participação popular por meio das redes sociais e emails. As audiências foram realizadas dias 22 e 24 de junho, a partir das 18:30 horas. Foram colhidas aproximadamente 20 propostas de emendas feitas pela sociedade civil (cidadãos e entidades) que foram disponibilizadas para análise pela Comissão de Finanças.

5 – EMENDAS

Os gabinetes dos parlamentares elaboraram e apresentaram 54 emendas protocolizadas dentro do prazo regimental e em conformidade com a técnica legislativa. Todas as emendas apresentadas são aditivas, sendo apenas duas emendas de texto do projeto de lei, mas ambas também aditivas, a saber:

EMENDA 1 – Vereador Alessandro Maraca - Adiciona parágrafo único ao artigo 21;

EMENDA 17 – Vereador Luciano Mega - Adiciona parágrafo único ao artigo 21 do Projeto de Lei 66/2020

A Comissão de Finanças apresentou 21 emendas sendo uma de sua autoria e as demais oriundas das propostas apresentadas durante as audiências públicas. Entre as emendas, destacamos as que alteram o texto do projeto de lei que são:

EMENDA XX - Inclui parágrafos no artigo 11 com a seguinte redação (emenda popular -- aditiva)



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

EMENDA XX - Altera artigo 18, que passa a ter a seguinte redação (Comissão de Finanças - modificativa)

EMENDA XX - Insere parágrafo no artigo 1º com a seguinte redação (popular – aditiva)

EMENDA XX - Insere § 3º no artigo 9º, com a seguinte redação (popular – aditiva)

As demais emendas recepcionadas pela Comissão de Finanças inserem projetos e programas na PLDO.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS E PARECER

O destaque deste PLDO para o próximo ano é a previsão de déficit de R\$ - 210.116.248,00, sendo superior aos déficits obtidos nos anos de 2016 e 2017. O cumprimento desta meta fiscal representará o impacto financeiro da conjuntura que atravessamos para os próximos exercícios. Haverá que se ter um especial cuidado com a execução orçamentária para evitar ultrapassar o resultado negativo indicado.

Ao contrário do projeto de lei orçamentária, não há previsão constitucional ou legal para negar o PLDO, ainda que trace previsões pessimistas quando ao desempenho financeiro, como é o presente caso. Por certo, o aumento do nível de endividamento lhe é uma consequência esperada, embora não inevitável.

Há um motivo de força maior a influenciar o aprofundamento do déficit e da dívida consolidada, pelo que discutiríamos a duplicação do déficit orçamentário aprovado entre nos anos de 2019 e 2020 e esse número para 2021. E como o esforço da Administração deve ser no sentido de minimizar os impactos decorrentes



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

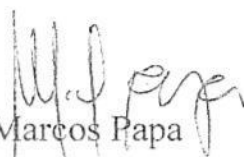
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E TRIBUTÁRIA

da crise e alcançar um resultado que se apresente melhor que o previsto, manifestamos parecer **FAVORÁVEL** ao presente projeto de lei.


Quanto as emendas apresentadas pelos gabinetes dos vereadores e pela comissão com base nas propostas apresentadas nas audiências públicas, manifestamos **PARECER FAVORÁVEL**, recomendando votação englobada das mesmas, incluindo as emendas de texto, salvo alguma solicitação de destaque da parte dos nobres vereadores.

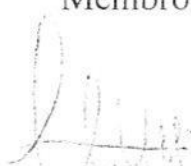
Sala das Sessões, 06 de julho de 2020.


Gláucia Berenice
Presidente/relatora


Marcos Papa
Vice-presidente


Fabiano Guimarães
Membro


Nelson da Placas
Membro


Dr. Luciano Mega
Membro