

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO

Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação e Planejamento

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 731/2020

AUTORIA: PODER EXECUTIVO

I – RELATÓRIO:

O Projeto de Lei n.º 731/2020 dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Município de Nova Friburgo para o exercício de 2021 e dá outras providências.

A proposição é composta por quarenta e nove artigos, riscos fiscais, avaliação do cumprimento das metas anuais de 2018, 2019 e 2020, avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2019, evolução do patrimônio líquido, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado em 2021, estimativa e renúncia de receita em 2021, receitas e despesas previdenciárias do RPPS em 2021 e seu demonstrativo de projeção atuarial. O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias foi enviado pelo Poder Executivo dentro do prazo legal, ou seja, 15 de abril de 2020. Tendo em vista se tratar de matéria de natureza orçamentária foi encaminhado para a Comissão de Finanças, Orçamento, Planejamento e Tributação para exarar parecer obrigatório.

II – VOTO:

O presente projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias está de acordo com o artigo 165, § 2º da Constituição Federal ao estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual; e dispõe sobre as alterações na legislação tributária. Está explícito o que o Poder Executivo pretende realizar no exercício financeiro subsequente no seu

artigo 2º no que diz respeito as prioridades e metas da Administração Pública Municipal em 2021.

Deve-se ressaltar que a LDO funciona como elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, compatibilizando as diretrizes daquele plano à estimativa das disposições financeiras para determinado exercício. Ela serve para dispor sobre as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define no seu artigo 4º as finalidades e os requisitos a serem preenchidos pela LDO, nos seguintes termos:

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

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;*
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*
- c) (VETADO)*
- d) (VETADO)*
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;*
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;*
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:*
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e*

do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

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

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

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

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

O presente projeto, nos seus artigos 3º e 4º, trata das metas e riscos fiscais integrantes que devem ser analisados se estão em conformidade com a legislação federal que rege a matéria. Importante destacar a obrigatoriedade da elaboração do Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

Art. 3º Integram esta Lei os Anexos, referenciados nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Parágrafo único. A elaboração do Projeto de Lei e a execução da Lei Orçamentária Anual para 2021 deverão levar em conta as metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais constante desta Lei.

Art. 4º Estão discriminados, em anexo integrante desta Lei, os Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

De acordo com o seu Anexo IX, “eventuais passivos contingentes e outros riscos fiscais serão atendidos pela Reserva de Contingência, cujos recursos serão alocados na Lei Orçamentária Anual, em montantes suficientes para sua cobertura. (...) Neste contexto devem ser considerados passivos contingentes os possíveis riscos decorrentes de sentenças judiciais que podem acarretar aumento da despesa pública, sem prejuízo, todavia, do disposto no art. 100 da CF/88. Outrossim, a possível frustração de arrecadação ou extinção de determinada receita prevista que possa afetar o resultado pretendido, atrelado a mudanças bruscas e repentinas na conjuntura econômica nacional e regional, considerando a excepcionalidade da ocorrência da pandemia mundial (Covid 19) que impactará na economia nacional neste exercício e em exercícios futuros, que devem ser consideradas como riscos fiscais, cabendo ao município dentre outros procedimentos, a utilização de mecanismos de correção de possíveis desvios, objetivando o

restabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do mesmo. Na ocorrência de tais eventos, o Município procederá o contingenciamento de despesas, através da limitação de empenhos, anulação de dotações orçamentárias destinadas a investimentos e posteriormente as destinadas ao custeio, além da utilização da reserva de contingência conforme previsto na legislação que regula a matéria.

Considera-se para efeito desta Lei os seguintes passivos contingentes:

- Litígio judicial - (Aposentados – reajuste de +- 135%);*
- Precatórios Judiciais – aumento expressivo a cada exercício financeiro;*
- Bloqueios Judiciais (Saúde) – aumento expressivo a cada exercício financeiro;*
- Aumento no percentual de inadimplência quando do pagamento pelos contribuintes dos impostos e taxas municipais. Inclusive no atual cenário econômico em função da pandemia do Covid.*
- Da mesma forma redução em alguns repasses Federal e Estadual que representam mais de 70% (setenta por cento) da receita Municipal. Inclusive no atual cenário econômico em função da pandemia do Covid.”*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu no seu artigo 21 a utilização e montante da reserva de contingência, nos seguintes termos:

Art. 21. A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, no valor de até 1,0 % (um por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2021, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Há previsão na LDO do remanejamento e transferências de dotações orçamentárias, nos seguintes termos:

Art. 14. O Poder Executivo promoverá os remanejamentos e transferências de dotações em decorrência de alterações efetuadas na sua estrutura administrativa.

Portanto, o Anexo de Riscos Fiscais está em consonância com o artigo 4º, § 3º, da Lei Complementar n.º 101/2000, com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, indicando as providências a serem tomadas, caso os riscos se concretizem.

A LDO, no seu artigo 13, dispõe sobre critérios e forma de limitação de empenho, em relação ao que determina o artigo 4º, I, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 13. Na hipótese de ocorrência das circunstâncias estabelecidas no caput do art. 9º, inciso II, §1º do artigo 31, da Lei Complementar nº 101/2000, o Poder Executivo e o Poder Legislativo procederão à respectiva limitação de empenho e de movimentação financeira, podendo definir percentuais específicos para conjuntos de “projetos”, “atividades” e “operações especiais” a serem aplicadas inclusive às entidades mencionadas no artigo 18 desta Lei.

§ 1º Excluem-se do caput deste artigo as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do Município e as despesas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida.

§ 2º No caso de limitação de empenhos e de movimentação financeira de que trata o caput deste artigo, buscar-se-á preservar as despesas abaixo hierarquizadas:

I – com pessoal e encargos patronais;

II – com a conservação do patrimônio público, conforme prevê o disposto no artigo 45 da Lei Complementar nº 101/2000; e

III – com serviços de terceiros e encargos administrativos.

§ 3º Na hipótese de ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará ao Poder Legislativo o montante que lhe caberá tornar indisponível para empenho e movimentação financeira.

Art. 14. O Poder Executivo promoverá os remanejamentos e transferências de dotações em decorrência de alterações efetuadas na sua estrutura administrativa.

O seu parágrafo primeiro do referido artigo respeita o artigo 9º, § 2º da Lei n.º 101/2000 que não podem ser objeto de 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. No mais, os critérios da limitação de empenho e de movimentação financeira estão definidos no artigo 13 da LDO.

No que tange a análise em relação ao Anexo de Metas Fiscais, há a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano do exercício de 2019 em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Consta a avaliação do cumprimento das metas anuais de 2018, 2019 e 2020, logo instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores.

Foi apresentado o demonstrativo da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios. Há a avaliação da situação financeira e atuarial do regime de previdência próprio dos servidores, com a projeção atuarial para o ano de 2021. Consta o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita relativos ao IPTU e ISS (impostos municipais). A compensação será feita com a “atualização da Legislação Tributária, esforço fiscal com incremento da arrecadação da dívida ativa e consequente diminuição da inadimplência e/ou sonegação, bem como a diminuição das despesas de custeio com a otimização na aplicação dos recursos públicos.” Além disso, há a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado do ano de 2021.

Foram feitas projeções referentes às receitas considerando possíveis perdas em razão da queda na arrecadação dos demais entes da Federação em virtude da crise financeira, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, quais sejam, 2021, 2022 e 2023.

Quanto a dívida pública municipal, a LDO determina mecanismos na Lei Orçamentária de recondução da dívida aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

Art. 23. A elaboração da Lei Orçamentária deverá prever mecanismos que mantenham a dívida consolidada do Município nos limites estabelecidos pelo Senado Federal, nos termos do estabelecido no caput do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

No exercício financeiro de 2021, as despesas com pessoal e encargos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município estão em observância com as disposições contidas nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar n.º 101/2000, ou seja, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida.

Em relação às alterações na Legislação Tributária do Município, a LDO no seu artigo 30 afirma que poderão ser apresentados projetos de lei dispendo sobre as seguintes alterações na área da administração tributária, observados, quando possível, a capacidade econômica do contribuinte e, sempre, a justa distribuição de renda: revisão da legislação referente ao ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza); instituição de programas de incentivos a parcelamentos de débitos tributários e/ou de outra natureza, ajuizados ou não; atualização da planta genérica de valores do Município; revisão, atualização ou adequação da legislação sobre IPTU, suas alíquotas, forma de cálculo, condições de pagamento, descontos e isenções, inclusive com relação à progressividade deste imposto; instituição de taxas e contribuições pela prestação de serviços, com a finalidade de custear serviços prestados ou colocados à disposição da população; revisão da legislação aplicável ao ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e de Direitos Reais sobre Imóveis; revisão da legislação sobre as Taxas pelo exercício do poder de polícia administrativo; revisão das isenções dos tributos municipais, para manter o interesse público e a justiça fiscal; concessão de incentivos fiscais ou outros mecanismos tributários que permitam o atendimento das diretrizes estabelecidas nesta lei; revisão da legislação sobre o uso do solo com redefinição dos limites da zona urbana Municipal; aperfeiçoamento da legislação instrumental e aquisição de instrumentos necessários a melhor arrecadação.

Há a previsão do Poder Executivo promover os remanejamentos e transferências de dotações em decorrência de alterações efetuadas na sua estrutura administrativa. Estabelece que a Lei Orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, no valor de até 1,0 % (um por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2021, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; assim como a garantia na Lei Orçamentária de recursos para pagamento da despesa decorrente do refinanciamento da dívida pública municipal, nos termos dos contratos firmados.

Há o objetivo do Poder Executivo de qualificar os serviços públicos, podendo encaminhar projeto de lei visando à revisão de pessoal, particularmente dos planos de cargos, carreiras e salários, de forma a prestigiar o servidor municipal, reconhecendo a função social do seu trabalho, motivando-o permanentemente na busca total da qualidade do serviço público; proporcionar desenvolvimento profissional dos servidores municipais, através de programas de treinamento dos recursos humanos; proporcionar desenvolvimento pessoal dos servidores municipais através de programas informativos, educacionais e culturais; melhorar as condições de

trabalho, especialmente no incremento das condições de saúde, segurança e política remuneratória, respeitadas as diretrizes fixadas em lei; cumprir determinações da legislação vigente, em especial o inciso VI do artigo 4º da Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores; a criação e a extinção de cargos públicos, bem como a criação, extinção e alteração da estrutura de carreiras; provimento de cargos e contratações de emergência, estritamente necessárias, respeitada a legislação vigente; definição do percentual de revisão geral anual a ser concedido aos servidores públicos, conforme determinação constante do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

Segundo a LDO, a transferência voluntária poderá ser realizada, se forem obedecidas às seguintes exigências: existência de dotação específica; não utilização para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, ressalvados os casos previstos em lei; comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde. Devem ser observados os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal; previsão orçamentária de contrapartida; não utilização em finalidade diversa da pactuada.

A Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação e Planejamento apresentou emendas para aprimorar o texto do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias como resultado das audiências públicas realizadas com os Secretários.

Houve a solicitação em audiência pública por parte do Poder Executivo de revisão e correções de alguns anexos. Esta Comissão aguardou o envio com as devidas correções de determinados anexos para emitir parecer favorável. Diante do documento apresentado ser instruído apenas com as correções e após minuciosa análise técnica, a Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação e Planejamento recebe as modificações como emendas ao Projeto de Lei nº 731/2020. Deve-se ressaltar que os valores constantes em todos os Anexos do presente Projeto de Lei são de inteira responsabilidade jurídica do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Pelo exposto, esta Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação e Planejamento exara parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 731/2020 com as emendas apresentadas, estando assim em plenas condições de seguir para o Plenário, após a apreciação da sua constitucionalidade e legalidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala das Comissões, 13 de outubro de 2020.

Professor Pierre
Presidente

Marcinho Alves
Membro

Alcir Fonseca
Membro

Christiano Huguenin
Membro

Marcio Damazio
Membro