PROJETO DE LEI Nº 209/2014 – Mensagem 017/2014

AUTORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL

EMENTA – Estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento-Programa do Município do Salvador, para o exercício de 2015, e dá outras providências. (Lei Orçamentária Anual - LOA 2014)

ESTUDO TÉCNICO

O presente projeto, de autoria do Executivo Municipal, estima a Receita e fixa a Despesa do Orçamento-Programa do Município do Salvador, para o exercício de 2015, e dá outras providências.

Compete a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica em relação aos aspectos orçamentários e financeiros das matérias apresentadas, observado o disposto no inciso III do art. 61 da Resolução 910/91 – Regimento Interno e art. 163 da Lei Orgânica do Município.

> **Art. 163.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, à **proposta do orçamento anual** e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.
> § 1º Caberá à Comissão Permanente de Finanças:
> I - **examinar e emitir parecer sobre os projetos e propostas referidos neste artigo** e sobre as contas apresentadas anualmente pelo prefeito;

A proposta orçamentária será acompanhada de demonstrativos do efeito sobre receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões e benefícios outros de natureza financeira e tributária (Art. 161, §2°, Lei Orgânica do Município).

A Lei Orgânica do Município, no parágrafo 2° do art. 163, estabelece que as emendas à proposta de orçamento sejam apresentadas perante a Comissão de Finanças, com as limitações relacionadas abaixo.

Art. 163
§ 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.
§ 3º As emendas à proposta do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, **somente podem ser aprovadas caso**:
I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida municipal;
III - sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões;
b) com os dispositivos do texto da proposta ou do projeto de lei.

Ainda em relação à apreciação das emendas pelo Poder Legislativo, a Lei n° 8.676/2014 que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2015, estabelece critérios para sua aprovação, nos art. 24 a 26.

Art. 24. As propostas de modificação do projeto de Lei Orçamentária Anual serão apresentadas:
I - na forma das disposições constitucionais e no estabelecido na Lei Orgânica do Município;
II - acompanhadas de exposição de motivos que as justifiquem.

Art. 25. Na apreciação pelo Poder Legislativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual, as emendas somente poderão ser aprovadas caso:
I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídos os que incidam sobre:
a) dotação para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
III - sejam relacionadas com:
a) a correção de erros ou omissões;
b) os dispositivos do texto do Projeto de Lei.
§ 1º As Emendas deverão indicar como parte da justificativa:
I - no caso de incidirem sobre despesas com investimentos, a viabilidade econômica e técnica do Projeto durante a vigência da Lei Orçamentária;
II - no caso de incidirem sobre despesas com ações de manutenção, a comprovação de que não inviabilizarão as atividades de natureza operacional da entidade ou órgão cuja despesa é reduzida;

III - em relação a alterações das categorias de programação e grupo de despesa dos projetos originais, indicar o total dos acréscimos e o total dos decréscimos, identificando cada uma das dotações modificadas com a indicação das alterações atribuídas;
IV - as inclusões de novas categorias de programação e, em relação a estas, os detalhamentos fixados na Lei de Orçamento, com indicação das fontes financiadoras e as denominações atribuídas;
V - quadro demonstrativo da manutenção do equilíbrio entre as receitas e despesas e a correspondência das fontes de recursos.
§ 2º É vedada a inclusão de emendas ao Projeto de Lei e à Lei Orçamentária, bem como em suas alterações que anulem dotações provenientes de:
I - precatórios judiciais;
II - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
III - limite mínimo para área do ensino, estipulada pela Constituição Federal;
IV - receitas vinculadas a finalidades específicas, tais como a convênios, execução de programas especiais e operações de créditos;
V - receitas diretamente arrecadadas por órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
VI - limite mínimo para área de Saúde, estipulada pela Emenda Constitucional nº 29;
VII - contrapartida obrigatória do Tesouro Municipal a recursos transferidos ao Município.
§ 3º A correção de erros ou omissões será justificada circunstancialmente e não implicará em indicação de recursos para aumento de despesas previstas no Projeto de Lei Orçamentária.

Art. 26. A criação de novos projetos ou atividades, além dos constantes da proposta de Lei Orçamentária Anual, somente será admitida mediante a redução de dotações alocadas a outros projetos ou atividades, observadas as mesmas fontes de financiamento, as disposições constitucionais, o estabelecido na Lei Orgânica do Município e nesta Lei.

A Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal, de investimentos e da seguridade social, conforme art. 161 da Lei Orgânica do Município e art. 165 da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município
Art. 161. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(...)

> **§ 6º A lei orçamentária anual compreenderá**:
> I - **o orçamento fiscal** referente aos Poderes Legislativo e Executivo, seus fundos, órgãos e entidades instituídas e mantidas pelo poder público;
> II - **o orçamento de investimentos** das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculadas da administração direta e indireta.

O Orçamento deve obedecer ao **Princípio da Exclusividade** que explica que a Lei Orçamentária anual não pode conter matéria estranha à previsão de receita e fixação de despesa, salvo autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, conforme art. 161 §7° da Lei Orgânica do Município e art. 165 da Constituição Federal.

> Art. 161 – Lei Orgânica do Município
> § 7º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

O artigo 163 da Lei Orgânica do Município estabelece o prazo de envio da proposta orçamentária pelo Executivo ao Legislativo, além de outros dispositivos.

> Art. 163
> § 5º O prefeito poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificações dos projetos e propostas a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão, da parte cuja alteração é proposta.
> § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes e do orçamento anual, serão enviados pelo prefeito à Câmara Municipal, obedecendo aos seguintes prazos:
> (...)
> III - o do orçamento anual, **até o dia 30 de setembro**, para o exercício do ano seguinte.
> § 7º Aplicam-se aos projetos e propostas mencionadas neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.
> § 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição da proposta anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

A Lei Orçamentária Anual deve estar compatível com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, além de ser acompanhada do demonstrativo da compatibilidade com os objetivos e metas da LDO, demonstrativos do efeito sobre a receita e despesa (§ 6º do art. 165 da Constituição), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Vide o dispositivo da Lei Complementar n° 101/2000, de Responsabilidade Fiscal - LRF.

> LRF
>
> Art. 5o O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
>
> I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1o do art. 4o;
>
> II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6o do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
>
> III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
>
> a) (VETADO)
>
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.
>
> § 1o Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.
>
> § 2o O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.
>
> § 3o A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.
>
> § 4o É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.
>
> § 5o A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1o do art. 167 da Constituição.

A Lei 4.320/64 disciplina alguns pontos referentes às receitas, despesas, dotações e autorizações, nos dispositivos abaixo.

> Art. 2º - A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo,

obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.
Parágrafo 1º - Integrarão a Lei de Orçamento:
I - sumario geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
II - quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo numero 1;
III - quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
IV - quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.
Parágrafo 2º - Acompanharão a Lei de Orçamento:
I - quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
II - quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos números 6 e 9;
III - quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º - A Lei de Orçamento compreendera todas as receitas, inclusive as de operações de credito autorizadas em lei.
Parágrafo único - Não se consideram para os fins deste artigo as operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º - A Lei de Orçamento compreendera todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.

Art. 5º - A Lei de Orçamento não consignara dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no art. 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º - Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.
Parágrafo 1º - As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.
Parágrafo 2º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o calculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado a transferência.

Art. 7º - A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
I - abrir creditos suplementares ate determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43;
II - realizar, em qualquer mês do exercício financeiro, operações de credito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

Parágrafo 1º - Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicara as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.
Parágrafo 2º - O produto estimado de operações de credito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realiza-las no exercício.
Parágrafo 3º - A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de credito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º - A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o art. 2, Parágrafo 1, III e IV, obedecera a forma do Anexo numero 2.
Parágrafo 1º - Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, parágrafo 4º, e 13, serão identificados por números de código decimal, na forma dos Anexos números 3 e 4.
Parágrafo 2º - Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa conforme estabelece o Anexo numero 5.
Parágrafo 3º - O código geral estabelecido nesta Lei não prejudicara a adoção de códigos locais.

Seguem dispositivos da Lei n° 8.676/2014, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2015, referentes ao tema.

Art. 6º O Projeto de Lei Orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, até o dia 30 de setembro de 2014, será constituído de:
I - Mensagem;
II - texto da lei;
III - quadros orçamentários consolidados;
IV - Anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando a receita e a
despesa, na forma definida nesta Lei;
V - informações complementares.
§ 1º Os quadros e anexos orçamentários a que se referem os incisos III e IV do caput deste artigo, incluindo os complementos referenciados no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, são os seguintes:
I - sumário geral da receita por fontes, e da despesa por funções do Governo;
II - quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo I da Lei 4.320/64;
III - quadro discriminativo da receita por fontes - Anexo II da Lei 4.320/64;
IV - quadro das dotações por órgãos da Administração Direta e da Administração Indireta, indicando despesas do orçamento fiscal e da seguridade social, segundo os programas de governo, com os seus objetivos, detalhado por atividades, projetos, operações especiais, categoria

econômica da despesa e fonte de financiamento, com a identificação das unidades orçamentárias executoras;
V - quadros demonstrativos da receita e despesa dos fundos especiais;
VI - quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6, 7, 8 e 9 da Lei 4.320/64.
§ 2º As informações complementares a que se refere o inciso V do caput deste artigo, incluindo os complementos referenciados no art. 22 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no art. 165 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, são as seguintes:
I - tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação, acompanhada da metodologia e memória de cálculo:
a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
c) a receita estimada para o exercício a que se refere a proposta;
d) a despesa realizada nos três últimos exercícios anteriores;
e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
f) a despesa orçada para o exercício a que se refere a proposta;
II - a despesa de pessoal e encargos sociais, por Poder e total, executadas nos últimos três anos, a execução provável em 2014 e o programado para 2015, com a indicação da representatividade percentual do total e por Poder em relação à receita corrente e à receita corrente líquida, esta última tal como definida no art. 3º, IX, nesta Lei, bem como a memória de cálculo do programado para 2015;
III - a correspondência entre os valores das estimativas de cada item de receita e os valores das estimativas de cada fonte de financiamento da despesa, consignados no quadro demonstrativo a que se refere o inciso IV, § 2º deste artigo;
IV - especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa;
V - programação referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição, em nível de órgão, detalhando fontes e valores por categoria de programação;
VI - aplicação em ações e serviços públicos de saúde;
VII - utilização das fontes de recursos por órgãos;
VIII - previsão de gastos com promoção e divulgação das ações do Município, por órgão de cada Poder;
IX - demonstrativo da compatibilidade das metas programáticas, definidas na Proposta Orçamentária, com as constantes no Plano Plurianual, em obediência ao inciso I, art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
X - cópia da legislação básica da estrutura organizacional e Regimento Interno do Município, em que conste a descrição

das principais finalidades dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.
§ 3º A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária, dentre outras importâncias, em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conterá justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa.
§ 4º Os valores constantes dos demonstrativos previstos no parágrafo anterior serão elaborados a preços históricos, atualizados a preços de 30 de junho de 2014, de acordo com o comportamento da evolução da receita arrecadada, compreendido o período de 2012 a 2014.

(...)

Art. 27. O Poder Executivo poderá enviar Mensagem ao Poder Legislativo para propor modificação no Projeto de Lei Orçamentária enquanto não iniciada na Comissão Técnica a votação da parte cuja alteração é proposta.

Art. 28. A Lei Orçamentária conterá no orçamento fiscal reserva de contingência, constituindo-se de dotação global sem destinação específica a determinado órgão, que será utilizada como fonte compensatória para abertura de créditos adicionais, na forma do Inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, constituída em montante correspondente de até, no máximo, 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do Tesouro Municipal.

Art. 29. Os créditos adicionais autorizados pelo Legislativo serão abertos e apresentados com o detalhamento estabelecido na Lei Orçamentária, definido no art. 30 desta Lei, e em conformidade com os preceitos estabelecidos nos artigos 40 e seguintes da Lei 4.320/64.
Parágrafo único. Os créditos adicionais autorizados e as alterações do Quadro do Detalhamento de Despesas, alterações do Orçamento Analítico, serão editados mediante Decreto do Executivo.

Art. 30. Na Lei Orçamentária Anual poderão constar as seguintes autorizações:
I - para abertura de créditos suplementares:
a) até o limite nela definido;
b) até o limite autorizado em Lei específica de reajuste de pessoal e encargos sociais;
c) à conta da dotação de reserva de contingência, que deverá se limitar a, no máximo, 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida, a ser utilizada conforme definição do art. 5º, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
d) destinados à cobertura de despesas resultantes de convênios, contratos ou acordos similares celebrados ou reativados durante o exercício, bem como de seus saldos financeiros do ano anterior e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária;
II - para realizar operações de crédito por antecipação da Receita, até o limite legalmente permitido.

§ 1º Não serão computados, para efeito do limite previsto neste artigo, os remanejamentos ou alterações de analíticos, assim entendido o deslocamento parcial ou total de dotação, dentro do mesmo projeto ou atividade, no limite dos mesmos.
§ 2º O Poder Executivo poderá, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades da sua estrutura organizacional, bem como de suas competências ou atribuições, através do Projeto de Lei que os venha definir, propor o remanejamento necessário das dotações orçamentárias de forma a garantir a estrutura programática, expressa por categoria de programação, inclusive os títulos, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, natureza de despesa e fontes de recursos, não se computando nas autorizações previstas neste artigo.

Art. 31. Se o Projeto de Lei Orçamentária não for autografado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Prefeito Municipal até 31 de dezembro de 2014, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas:
I - pessoal e encargos sociais;
II - pagamento de benefícios previdenciários;
III - amortização e encargos da dívida;
IV - utilização de recursos livres do Tesouro Municipal à razão de 1/12 (um doze avos) mêsdo valor orçado em ações destinadas à manutenção básica dos serviços municipais;
V - investimentos em continuação de obras de Saúde, Educação, saneamento básico e serviços essenciais;
VI - utilização de recursos vinculados, em suas finalidades, limitado ao valor conveniado, acordado ou efetivamente ajustado e em conformidade com o cronograma de execução financeira estabelecido nos referidos instrumentos.

CAPÍTULO V
DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Art. 32. Das propostas orçamentárias dos Poderes Executivo e Legislativo constarão quadros demonstrativos do número de servidores bem como das respectivas despesas globais.

Art. 33. As dotações orçamentárias destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais serão estimadas com base nas despesas executadas no mês de junho de 2014, projetadas para o exercício de 2014, considerando os eventuais acréscimos legais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos, observados, além da legislação pertinente, os limites previstos nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.
§ 1º Para o reajuste geral de pessoal referido neste artigo, os recursos necessários ao seu atendimento constarão da

Lei Orçamentária Anual de 2015, em categoria de programação específica.
§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária poderá consignar recursos adicionais necessários ao incremento do quadro de pessoal nas áreas de:
I - Educação;
II - Saúde;
III - Meio ambiente;
IV - Fiscalização fazendária;
V - Serviços técnico-administrativos;
VI - Assistência à criança e ao adolescente;
VII - Transporte e trânsito;
VIII - Proteção e Atenção à Mulher.
§ 3º As dotações para atendimento das despesas com a eventual admissão de pessoal sob regime especial de contratação, permitida conforme disposto na Lei Complementar nº 02, de 15 de março de 1991, com suas alterações posteriores, serão alocadas em atividade específica, nas respectivas Secretarias.

Bruno Santos
Analista da CFOF