ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 159/2024
MENSAGEM N.º 17/2024

EMENTA: "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2025".

Autor do Projeto: Executivo Municipal

Autoria do estudo: Artur Neiva Machado
Função: Analista Legislativo
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 159/2024

OUTUBRO/2024

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO - PLE Nº 159/2024

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Trata o presente estudo sobre o Projeto de Lei (PLE) n.º 159/2024, de autoria do Poder Executivo Municipal, o qual "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2025", enviado a esta Casa Legislativa conforme dispõe o § 6º, inciso III, do art.163 da Lei Orgânica do Município.

O texto da proposição veio acompanhado da Mensagem n.º 17/2024 do chefe do Poder Executivo Municipal, como também dos seus anexos próprios. Constam, ainda, no referido projeto, anexo contendo alterações no Plano Plurianual incorporadas ao Projeto da Lei Orçamentária Anual, de acordo com o art. 6º da Lei Municipal n.º 9.614 /2021 (Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2022 a 2025, e dá outras providências).

A Lei Orgânica do Município (LOM), em seu artigo 163, *caput* e § 1º, I e II, bem como o Regimento Interno (RI) desta Câmara Municipal (Resolução 910/1991), no art. 68, III, "a", preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais a ela apresentadas.

De acordo com os dispositivos citados (art. 163, § 1º, I e II da LOM), 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, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

Por sua vez, o art. 68, III, "a" do RI, diz que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Quanto ao encaminhamento de tais projetos pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal, o § 6º do artigo 163 da Lei Orgânica do Município estabelece que obedecerá aos prazos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, sem prejuízo do que dispõem os incisos I, II e III desse mesmo parágrafo.

Nessa seara, a Lei Orgânica do Município prevê que o Projeto do Orçamento Anual será encaminhado até o dia 30 de setembro de cada de cada para o exercício do ano seguinte (art. 163, §6º, III).

A proposição em epígrafe (PLE n.º 159/2024) foi protocolada nesta Casa Legislativa tempestivamente, no dia 30 de setembro de 2024, conforme se extrai do protocolo de recebimento constante do projeto.

2 ORGANIZAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A norma geral que disciplina a apresentação da proposta orçamentária é a Lei n.º 4.320/64. Elaborada pelo Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, a proposta de orçamento deve estar organizada de acordo com os mandamentos previstos no art. 22 daquele diploma normativo (GIACOMONI, 2012). Dessa forma, deverá fazer parte da proposição:

> I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.
> II - Projeto de Lei de Orçamento.
> III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão em colunas distintas e para fins de comparação:
> 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 prevista para o exercício a que se refere a proposta;
> d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
> e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
> f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
> 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 - Descrição sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa, com indicação da respectiva legislação.

A Lei n.º 4.320/64 disciplina, ainda, nos dispositivos abaixo, alguns pontos referentes a receitas, despesas, dotações e autorizações. São eles:

> Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.
> § 1° Integrarão a Lei de Orçamento:
> 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 nº 1;
> III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
> IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.
> § 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 nºs 6 a 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 Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)
> Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°.
> Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.
> Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.
> § 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.

> § 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)
> Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
> I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)
> II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.
> § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.
> § 2° O produto estimado de operações de crédito 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 realizá-las no exercício.
> § 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, 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 artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.
> § 1° Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4°, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.
> § 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.
> § 3° O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

Dessa forma, na linha da legislação citada, a proposta do Executivo encaminhada ao Legislativo será acompanhada de mensagem que contém exposição circunstanciada da situação econômico-financeira e da política econômica, justificativas da receita e da despesa, bem como tabelas explicativas das receitas estimadas e das despesas fixadas. Quando da fixação das despesas, deve-se entendê-la como o direcionamento das receitas públicas para cumprimento das diversas finalidades estatais, atribuindo verbas a cada uma das diversas dotações orçamentárias, desdobrando-se cada uma delas em vários elementos de despesas, atendendo ao princípio da transparência orçamentária e

possibilitando a fiscalização e o controle eficiente dos gastos públicos pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (HARRISON LEITE, 2016, p. 143).

3 COMPOSIÇÃO E ADEQUAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Municipal (repetindo esta por simetria o que dispõe a primeira) trazem algumas regras para a composição da lei orçamentária anual. De acordo com o que estabelecem tais diplomas legais, a proposta orçamentária será constituída por três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> [...]
> III - os orçamentos anuais.
> [...]
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, 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 vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Frise-se, ainda, que além dos elementos específicos da organização dos orçamentos – classificações de receita e despesa, demonstrativos etc. –, outra importante diretriz que norteia a composição do orçamento é o **Princípio da Exclusividade**, segundo o qual a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (GIACOMONI, 2012), conforme artigos 165, §8º da Constituição Federal e 161, §7° da Lei Orgânica do Município (repete o texto da Norma Federal).

> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita 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 de receita, nos termos da lei (CF 1988).

No que se refere à adequação, a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, além de estar 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 e renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. É o que determina a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – 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.

Em resumo, conforme leciona GIACOMONI (2012, p. 221), de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

4 EMENDAS

A Constituição Federal de 1988 prevê a capacidade legislativa de emendar o projeto de lei orçamentária anual, inclusive podendo haver aumento ou criação de novas despesas, desde que sejam cumpridos alguns requisitos (OLIVEIRA, 2015). Nesse sentido, o art. 163 da Lei Orgânica Municipal, repetindo por simetria o que estabelece o de mesmo número da Carta Federal, dispõe o seguinte:

> 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.
> § 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.

Como se observa, de acordo com o § 2º supracitado, tais emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Além disso, a *Seção V – Das Emendas Parlamentares, do Capítulo IV* (art. 30 e seguintes) da Lei Municipal n.º 9.820/2024, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências", também traz alguns direcionamentos a serem observados pelo Poder Legislativo Municipal para a proposição de emendas à peça orçamentária.

Por fim, importante considerar também, no processo, a PORTARIA CONJUNTA STN/SOF Nº 20, de 23 de fevereiro de 2021 ("Estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"), a PORTARIA STN Nº 710, de 25 de fevereiro de 2021 ("Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios") e a RESOLUÇÃO TCM-BA n° 1.428/2021 ("Estabelece a padronização e a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada pelos municípios do Estado da Bahia e dá outras providências").

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Pelo exposto, percebe-se a competência da Câmara Municipal e da sua Comissão de Finanças para apreciar tecnicamente o tema. Ademais, deve-se ter em mente a organização da proposta, obedecidas as regras estabelecias nos citados instrumentos normativos, notadamente o que dispõe a Lei n.º 4.320/64, a LRF, a Lei Orgânica do Município e a Constituição Federal, além de sua adequação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentária do Município.

Por fim, para que sejam regulares as alterações propostas pelos parlamentares municipais, a apresentação de emendas ao PLE n.º 159/2024 deve observar a previsão do art. 163 da LOM e seu correspondente na Constituição Federal, bem como o que prevê a Lei Municipal n.º 9.734/2023, que "Lei Municipal n.º 9.820/2024, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências".

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 de março de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª. ed. rev. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6 . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.