ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 269/2023
MENSAGEM N.º 15/2023

EMENTA: "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2024, e dá outras providências".

Autor do Projeto: Executivo Municipal

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

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 269/2023

OUTUBRO/2023

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 269/2023

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Trata o presente estudo sobre o Projeto de Lei (PLE) n.º 269/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, o qual "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2024, e dá outras providências", 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 15/2023 do chefe do Poder Executivo Municipal, como também dos seus anexos próprios.

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 primeiros dispositivos (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.

O segundo (68, III, "a" do RI), por sua vez, 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 envio de tais projetos pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal, o § 6º do citado dispositivo 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.

O inciso III desse mesmo § 6º 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.

A proposição em epígrafe (PLE n.º 269/2023) foi protocolada nesta Casa Legislativa tempestivamente, no dia 28 de setembro de 2023, 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 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 9.734/2023, que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 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 269/2023 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 “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 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.