



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho**

P A R E C E R

Processo nº 033/2020

De Ofício: Mesa Diretora da Câmara Municipal

Autor: Poder Executivo Municipal

Projeto de Lei nº 006/2020 – PROTOCOLO 29/05/2020 – Diretrizes Orçamentárias Para 2021.

Projeto de Lei Ordinária. Autorização Legislativa. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências. Requisitos legais. Constitucionalidade solicitada no parecer jurídico.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Porto Murtinho encaminha para deliberação dos seus pares o Projeto de Lei Ordinária em epígrafe que dispõe sobre “as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021”.

Nas justificativas que capearam o Projeto de Lei em testilha, o Poder Executivo Municipal solicita a apreciação das diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 visando o Orçamento-Programa de 2021.

É o breve relatório.

Por dever de ofício, cabe a Assessoria Jurídica a emissão de parecer quanto à juridicidade e constitucionalidade do Projeto de Lei endereçado à Câmara Municipal, e, se necessário, sugerir sua adequação com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Se nos afigura que a matéria constante do Projeto de Lei em comento não atrai para si qualquer infringência de ordem constitucional.

No tocante a elaboração do Projeto de Lei que ora se discute, impõe-se sua adequação com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nos termos do art. 6º dessa Lei Complementar, o preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal. Desse modo, pode-se afirmar que o preâmbulo, ante a não indicação da base legal para a prática do ato, bem como da ausência da declaração solene da existência da lei, merece corrigenda, com sua consequente adequação ao comando supramencionado.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

Sugerimos ao crivo dos nobres legisladores municipais no que concerne ao preâmbulo do Projeto de Lei, como segue:

Preâmbulo. *“Com a seguinte redação: “O Prefeito Municipal de Porto Murtinho, Estado de Mato Grosso do Sul, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, VI, da Lei Orgânica, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:”*

Sobre a promulgação, o saudoso HELY LOPES MEIRELLES nos legou a seguinte lição:

“A promulgação é a declaração solene da existência da lei, pelo chefe do Executivo ou pelo presidente da Câmara (no caso de sanção tácita ou de veto rejeitado), que a incorpora ao Direito Positivo, como norma jurídica eficaz, porém ainda não operante, pois que a norma só entra em vigência na data indicada na sua publicação (TJSP, RDA 38/323; RT 141/138). Desde a promulgação a lei não pode mais ser retirada do mundo jurídico, senão através de revogação por outra lei. A promulgação exige sempre manifestação expressa, diversamente da *sanção*, que pode ser tácita, isto é, presumida do silêncio do Executivo” (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo, 2000, 11ª edição, p. 562).

O jurista CELSO RIBEIRO BASTOS, por seu turno, nos ensina:

“A lei cumpre diversas etapas no seu processo de formação.” Num primeiro momento temos a iniciativa. Em seguida, a discussão e votação do projeto. Se aprovado, é encaminhado ao Executivo para sanção. No caso de esta ser positiva, é dizer, receber a aquiescência do Presidente, ou na hipótese de ter sido vetada, mas o veto ter sido rejeitado pelo Congresso Nacional estará diante da fase denominado promulgação.

Promulgação “consiste na declaração de que uma lei existe e, em consequência deve ser cumprida” (in Dicionário de Direito Constitucional, Editora Saraiva, São Paulo, 1994, p. 168).

Do magistério de OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO colhe-se o seguinte conceito de promulgação:

“A promulgação é o ato pelo qual o Executivo autêntica a lei, isto é, atesta a sua existência ordenando-lhe a aplicação e consequentemente cumprimento, por parte de terceiros” (in Princípios Gerais de Direito Administrativo, Forense, v. I, p. 235).

No tocante ao conteúdo do Projeto de Lei Ordinária em tramitação, se nos afigura que os Senhores Vereadores haverão de aperfeiçoá-lo, com a apresentação de emendas.

O art. 14 pode, mediante emenda, ser alterado, para atender as demandas dos Poderes de forma que haja ampla participação do Legislativo na aplicação dos recursos públicos, sugerindo a seguinte redação:



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

“Art. 14 - Fica autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais ou extraordinários, até o percentual de 20% (vinte por cento) para a criação de programas, projetos e atividades ou elementos de despesa, que na execução orçamentária se fizerem necessários ou que apresentem insuficiência de dotação, de acordo com os artigos 40; 41; 42 e 43 e seus parágrafos e incisos, da Lei Federal 4.320/64, podendo para tanto suplementar ou anular dotações entre as diversas fontes de receitas e diversas unidades orçamentárias, fundos ou fundações e demais entidades da administração indireta.”

O §1º do artigo 14 também pode ter reavaliada sua redação em razão dos seguintes argumentos, conforme alertou e bem asseverou o “Prof. e Mestre em Contabilidade Pública Adelino Meneguzzo” em memorável parecer:

*“O controle no Sistema Orçamentário, Contábil e de Controle, **POR FONTES** (o grifo é nosso) observando a Lei Federal 4.320/64, a Lei Complementar 101/2000, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ao Plano de Contas de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e ao Manual dos Demonstrativos Fiscais, além de ser obrigatório, tem seus efeitos na comunicação Eletrônica das demandas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.”*

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN publicou a Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018, a Portaria STN/SPREV nº 07, de 18 de dezembro de 2018 e a Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018, todas com aplicação na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a partir dos exercícios de 2019.

No que diz respeito ao Uso das Fontes e Destinação de Recursos, a STN trata do tema no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, conforme a Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018, no seu item 5.0 - FONTE / DESTINAÇÃO DE RECURSOS, entre as páginas 134 a 136 do respectivo Manual.

No item 5.1 – Conceito, diz o Manual, pág. 133:

“A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecida. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.”

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos recursos vinculados.

Ressalte-se que esse mecanismo de fonte/destinação de recursos é obrigatório, devido aos mandamentos constantes da Lei Complementar nº 101/2000 LRF, a qual traz em seu art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I”.

Pautados nestes termos, orientamos no sentido de atender as Normas acima citadas e ao Tribunal de Contas do Estado, que exerce o Controle Externo com base legal e a Matriz Contábil, que é uma exigência da Secretaria do Tesouro Nacional – STN para o exercício de 2019.

A manifestação a seguir, de não ser obrigatória a utilização do Controle por Fontes e Destinação de Recursos, não desobriga o Ente Federativo de enviar a Matriz Contábil nas regras do STN, provocando controles paralelos nos Entes Federativos. Vejamos:

“Todavia, apesar de obrigatória a instituição de mecanismo de fonte/destinação de recursos para controle da origem e destinação dos recursos públicos, ainda não consta na legislação do país um modelo de classificação obrigatório a ser adotado por toda a Federação. Assim, cada ente tem a obrigatoriedade de estabelecer o seu próprio controle de recursos por fonte/destinação de recursos, sendo-lhe facultado adotar modelo próprio ou seguir o modelo adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para fins de consolidação das contas públicas, constante do site do SICONFI, utilizado para recepção de informações por meio da Matriz de Saldos Contábeis. A adoção de um modelo pela STN para classificação por fonte/destinação de recursos se revela imprescindível ao cumprimento de sua competência para consolidação das contas públicas, nacional e por esfera de governo, especialmente no correto cálculo das disponibilidades por destinação de recursos (DDR), com a concomitante implementação e utilização das contas de controle do PCASP, bem como elaboração adequada de relatórios fiscais obrigatórios.”

O CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE tem por objetivo de orientar, normatizar e fiscalizar o exercício da profissão contábil. Como Órgão de normatização, edita as Normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e com base nestas mesmas Normas publica o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Sendo assim, acreditamos que ao Processo Orçamentário, Contábil e de Controle, nas Prestações de Contas, sejam pautados com base nas orientações normatizadas pela STN/CFC.

Assim, o tema “Fontes e destinação de Recursos”, obedece aos preceitos das Normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com base no que determina o item 5.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme segue:

O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho

No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por fonte/destinação de recursos.

Na arrecadação, além do registro da receita orçamentária e do respectivo ingresso dos recursos financeiros, deverá ser lançado, em contas de controle, o valor classificado na fonte/destinação correspondente (disponibilidade a utilizar), bem como o registro da realização da receita orçamentária por fonte/destinação.

Na execução orçamentária da despesa, no momento do empenho, deverá haver a baixa, em contas de controle, do crédito disponível conforme a fonte/destinação e deverá ser registrada a transferência da disponibilidade de recursos para a disponibilidade de recursos comprometida. Na saída desse recurso deverá ser adotado procedimento semelhante, com o registro de baixa do saldo da conta de fonte/destinação comprometida e lançamento na de fonte/destinação utilizada.

Sendo assim, manter controle de Fontes somente em disponibilidades não nos parece possível realizar de forma adequada uma Prestação de Contas, pois segundo as Normas é impossível enviar a Matriz Contábil a Secretaria do Tesouro Nacional sem manter dois Controles de Registros Orçamentários, Contábeis e de Controle.” (Fonte Consulta Prof. Mestre Adelino Meneguzzo – Parecer 2019 – Consultoria Externa). (Grifos)

Diante do exposto a supressão do §1º do art. 14 nos parece de fundamental importância para a norma geral seja devidamente cumprida.

No art. 17 a redação poderá ser alterada mencionando: “Art. 17 Nos termos da Resolução nº 88/2018 do TC/MS ...”

No art. 26 a redação poderá ser alterada da seguinte forma:

“Art. 26 Para elaboração da proposta orçamentária da Câmara Municipal fica estipulado o percentual de 7% (sete por cento) da Receita Tributária do Município e das Transferências Constitucionais da União e do Estado, obedecendo aos artigos 158 e 159 da Constituição Federal e do produto da Receita da Dívida Ativa Tributária e conforme Parecer "C" nº 00/0003/2001 do Tribunal de Contas do Estado de MS de 28 de março de 2001, conforme rege o artigo 29 - A da Constituição Federal.”

O art. 30 poderá ter sua redação alterada, posto que a proposta tenha vindo com a autorização genérica, manifestando a seguinte sugestão:

“Art. 30 Mediante autorização legislativa específica a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita poderá ocorrer, devendo estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ou pelo menos uma das seguintes condições:”



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho**

O art. 46 sugerimos que deverá ser emenda modificativa, tendo em vista, a mesma redação do art. 14.

Quanto ao art. 52 se sugere a seguinte redação:

"Art. 52 Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação."

Procedidas as corrigendas apontadas, o Projeto de Lei em questão merece aprovação.

É o parecer que submetemos a apreciação das comissões parlamentares.

Porto Murtinho - MS, 22 de junho de 2020.

Katiana Alves Corrêa

Katiana Alves Corrêa

OAB/MS nº 22.788

Assessora Jurídica