



**Vereador Fernando Cabral**  
Bom Despacho-MG



Of. nº 021/2021/VFC

Bom Despacho, 1º de fevereiro de 2021

A Sua Excelência  
Senhora Maria Klésia de Oliveira  
Presidente da Câmara Municipal de Bom Despacho  
Praça Floriano Peixoto, nº 40  
35600-000 Bom Despacho-MG

**Assunto:** Encaminha proposta de alteração à Lei Orgânica

Senhora Presidente

Em anexo, os vereadores Marcelo Cesário da Silva, Marquinho e Fernando Cabral encaminham a Vossa Excelência, proposta de emenda à Lei Orgânica do Município.

Seu objetivo é criar regras que evitem as falhas gravíssimas que têm ocorrido na formulação do orçamento da Câmara e sua execução orçamentária.

O orçamento público deve ser uma peça séria, realística e confiável. Deve ser formulado com base em fatos, projetos e propostas. No entanto, não é o que temos visto acontecer nesta Casa talvez desde sua criação. Aqui não se tem feito orçamento. Aqui se tem tomado o teto constitucional autorizativo (art. 29-A, I) e inventado despesas ou inflado despesas reais de modo a atingir o teto. Os valores anualmente restituídos ao erário evidenciam isto com clareza.

Esta prática é danosa aos interesses dos municípios. Além disto, fere a letra da Lei nº 4.320/64 e solapa seu próprio cerne, que em última análise, pretende deixar claro e documentado para a sociedade como o dinheiro dos seus tributos está sendo gasto.

Tomemos, como exemplo, os orçamentos de 2017 a 2020. Em 2017 o percentual **não executado** foi de **19,57%**. Nos anos subsequentes, 27,59%; 33,27% e 38,65%. Ou seja, de 2017 para cá a qualidade do orçamento piorou a cada ano. O erro de previsão subiu de 19,57% para **38,65%**. **Portanto, dobrou.**

Erros desta proporção mostram incúria com a coisa pública e desrespeito com a população, pois tira a transparência necessária aos gastos do dinheiro público.

Mas há outro aspecto que mostra o cinismo com que esta instituição tem tratado a matéria. Nestes mesmos quatro anos em que a Câmara se tornou cada vez mais desleixada com o orçamento, ela tornou-se mais exigente com relação ao orçamento do Poder Executivo. Tanto que, consultando os anais, será possível constatar que os vereadores estão exigindo do Executivo margens de erro cada vez menores. Em quatro anos, a margem foi reduzida de cerca de 45% para 20%.



É uma exigência correta. No entanto, é desfaçatez exigir que o Poder Executivo leve o orçamento a sério ao mesmo tempo em que o próprio Poder Legislativo o leva cada vez menos a sério.

Na atuação da Câmara deveria valer o dito popular de que o pau que dá em Chico, dá em Francisco. Todavia, não é o que se tem visto com relação ao orçamento.

Se consideramos que o orçamento do Poder Executivo é centenas de vezes mais complexo do que o orçamento do Poder Legislativo; e se consideramos que o grau de imprevisibilidade do Poder Executivo é também centenas de vezes maior do que a imprevisibilidade do Poder Legislativo, o que deveríamos fazer é o contrário: deveríamos ser mais exigentes com Legislativo e mais tolerantes com o Executivo.

Contudo, os números dos últimos quatro anos mostram exatamente o oposto: as exigências aumentaram contra o Poder Executivo mas foram relaxadas com relação ao Poder Legislativo.

Isto revela inconsistência, desequilíbrio entre os poderes e um elevado grau de cinismo.

Convém registrar que este tipo de problema já foi registrado pelo Ministério Público de Contas aqui e ali. Mas em nenhum lugar isto ficou mais claro do que no caso da Câmara Municipal de Valinhos, em São Paulo. Lá o Ministério Público de Contas propôs a rejeição das contas da Câmara devido à alta devolução de duodécimo à Prefeitura. Os conselheiros acataram e o Presidente da Mesa foi condenado.

Isto revela que o MP de Contas entende que as devoluções em elevados percentuais representam não apenas erros, mas sim, má gestão de recursos públicos e até má-fé.

Má gestão, porque o dinheiro da população fica congelado por muitos meses, sem render nem mesmo juros.

Má-fé, entre outras coisas, pelas famosas, **falsas e demagógicas** economias que a Câmara costuma anunciar que fez. **É uma economia que não existe.** O que há é requisição em excesso. Se é indevida e sabidamente em excesso, é dolosa. Trata-se, portanto, de mera monobra publicitária às custas da população.

Para se ter ideia da gravidade da situação que está ocorrendo nesta Casa, em 2020 a devolução foi de R\$ 2.170.000,00. Isto representou **38,65%** do valor total requisitado. Portanto, mais de um terço.

No caso da Câmara de Valinhos, cujo presidente foi condenado, o percentual devolvido foi de **14,10%**.

Segundo o Ministério Público, devoluções desta grandeza indicam pelo menos uma de três coisas: **incompetência** para fazer o orçamento; **incompetência** para executar o orçamento, ou **desonestade** no tratamento dos recursos públicos.



**Vereador Fernando Cabral**  
Bom Despacho-MG



Os prejuízos para a população são óbvios. Dois são mais visíveis. O primeiro advém do fato de que o dinheiro congelado na conta da Câmara ao longo de um ano não rende juros para o erário. Isto significa perda financeira.

O segundo motivo, mais grave do que o primeiro, é o adiamento na prestação de serviços públicos em benefício da população.

Tomemos como exemplo os R\$ 2.170.000,00 que esta Câmara bloqueou ao longo de 2020. Este valor seria necessário para operar todos os cidadãos que estão na fila, aguardando cirurgia. Ele também seria suficiente para fazer toda a parte de obras civis do CTI.

Só estes dois fatos nos permitem aquilar o tamanho do prejuízo que o orçamento mal feito e mal executado de 2020 causou à população de Bom Despacho.

É para que este tipo de prejuízo não ocorra mais que nós, vereadores Marcelo Cesário, Marquinho e Fernando Cabral trazemos para discussão e aprovação do Plenário desta Casa o anexo Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município. Com ele pretende-se, em essência:

- a) Fazer com que o Poder Legislativo faça um orçamento de qualidade e de acordo com a Constituição e com a Lei. Em especial, com a Lei nº 4.320/64 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Dar transparência aos gastos do Poder Legislativo;
- c) Liberar mais dinheiro para aplicação imediata a favor da população;

Atenciosamente

Marcelo Cesário da Silva  
Vereador

Marquinho  
Vereador

Fernando Cabral  
Vereador  
Assinado digitalmente na forma da lei

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



### PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 53, DE 2021

*Acrescenta artigos 109-A a 109-C e 111-A à Lei Orgânica do Município de Bom Despacho e dá outras providências.*

A Câmara Municipal de Bom Despacho aprova:

Art. 1º Ficam acrescentados os seguintes artigos à Lei Orgânica do Município de Bom Despacho:

*“Art. 109-A. Anualmente, até 15 de junho, a Câmara Municipal enviará ao Chefe do Poder Executivo, para fins de consolidação, o orçamento do Poder Legislativo para o ano seguinte.*

*§ 1º – O orçamento conterá:*

*I – Tabela explicativa com o seguinte conteúdo mínimo:*

*a) Receitas*

*i) Receita do exercício anterior;*

*ii) Receita prevista para o exercício corrente;*

*iii) Receita prevista para o exercício a que se refere o orçamento*

*b) Despesas*

*i) Despesa realizada no exercício imediatamente anterior;*

*ii) despesa fixada para o exercício corrente;*

*iii) despesa fixada para o exercício a que se refere o orçamento proposto;*

*II – Tabela indicando, por item:*

*a) Despesas de custeio, exceto se já indicadas no inciso I, alínea b deste parágrafo.*

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



*b) Despesas de investimento e inversão, com indicação das obras, serviços, móveis e imóveis a serem adquiridos ou contratados no ano a que se refere o orçamento.*

*III – Memória de cálculo e notas explicativas que demonstrem a correção das previsões das despesas previstas neste artigo.*

*§ 2º A indicação das despesas realizadas no exercício anterior e previstas para o ano corrente e o ano a que se refere o orçamento a que se refere o inciso II, o §1º deste artigo discriminarão conforme os seguintes grupos de gastos:*

*a) Despesas com membros do Poder Legislativo e respectivos custos patronais*

*b) Despesas com servidores efetivos e respectivos custos patronais*

*c) Despesas com servidores de livre nomeação e respectivos custos patronais;*

*d) Despesas com prestadores de serviços continuados relacionados com limpeza, portaria, recepção, vigilância e assemelhados*

*Art. 109-B. Até 15 de junho de cada ano, a Presidente da Mesa providenciará a publicação da proposta de orçamento no Diário Oficial do Município e determinará que ela seja colocada à disposição na Internet para livre acesso de qualquer interessado.*

*Art.109-C. Até o décimo dia subsequente ao fim de cada bimestre civil a Presidente da Mesa mandará publicar na Internet e no Diário Oficial do Município um demonstrativo da execução orçamentária e financeira realizada nos bimestres anteriores do corrente ano civil.*

*Art. 111-A. A Câmara não poderá requisitar duodécimo em valor superior ao necessário ao adimplemento das despesas do mês.*

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



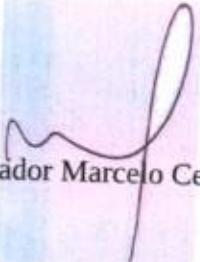
*§ 1º Mediante justificativa formal, com memória de cálculo, e até o limite mensal do duodécimo previsto no orçamento, a Câmara poderá requisitar parcelas que comporão reservas para pagamento de despesas futuras que não possam ser cobertas somente com o valor do duodécimo da época do vencimento.*

*§ 2º Anuladas despesas com valores provisionados na forma do §1º deste artigo, total ou parcialmente, ou havendo excedente nos valores anteriormente requisitados, a Câmara providenciará sua imediata restituição ao erário.*

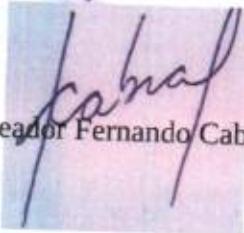
*§ 3º Se o valor a ser restituído na forma do § 2º deste artigo for igual ou inferior ao duodécimo do mês subsequente, a restituição poderá ser feita mediante simples abatimento no valor a ser requisitado.”*

Art. 2º A presente Emenda à Lei Orgânica entrará em vigor na data de sua publicação.

Plenário da Câmara Municipal de Bom Despacho, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

  
Vereador Marcelo Cesário

  
Vereador Marquinho

  
Vereador Fernando Cabral

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



### JUSTIFICATIVA

Segundo um boato na Internet – mas cuja origem a antecede – o letrado estadista romano Marco Túlio Cícero teria dito o seguinte sobre as despesas públicas:

*O orçamento deve ser equilibrado, o erário deve ser reabastecido, o débito público deve ser reduzido, a arrogância dos mandatários deve ser dominada e controlada, e a assistência a povos estrangeiros deve ser restringida para que Roma não vá à bancarrota. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de procurarem viver às custas da assistência social.*

Sabe-se que o texto é apócrifo<sup>1</sup>, mas é certo que está bem de acordo com as palavras e os atos que Cícero pregou e praticou. Quando governador da Cilícia, recuperou o patrimônio público que havia sido roubado por governos anteriores, restabeleceu os direitos dos cidadãos, trouxe melhorias para as cidades e levou uma vida simples, frugal e sem nenhuma ostentação.

As nações democráticas, modernas, de cunho republicano de há muito reconhecem a importância de um orçamento bem-feito e bem executado.

No Brasil, um dos marcos mais importantes do orçamento público foi a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui *Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.

O fato de esta lei já ter 55 anos, combinado com o fato de ter sido inteiramente recepcionada pela Constituição da República de 1988 atestam sua qualidade e sua adequação aos tempos atuais.

Na verdade, ela não foi apenas recepcionada pela Constituição. Pode-se constatar que ela influenciou o trabalho dos constituintes quando cuidado do orçamento público. É o que se verifica pelas disposições do art. 165 e seguintes da Constituição, além de diversas referências esparsas.

Em especial, destaca-se o disposto no art. 163 que eu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2.000).

Desta forma, pode-se afirmar que o arcabouço legal que exige, orienta e sustenta a orçamentação pública e a execução orçamentária e financeira são, além da própria Constituição da República, a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/2000. No Município junta-se a ela a Lei Orgânica local.

### Objetivos do orçamento

<sup>1</sup> Atualmente esta passagem circula em várias versões com pequenas variações de uma para outra. Antes de existir a Internet ela já circulava em discursos, jornais, relatórios e outros impressos. No entanto, a frase original não foi dita por Cícero, mas sim por Antonius, personagem fictício do livro *A Pillar of Iron*, de Taylor Caldwell. Este livro é uma biografia romantizada da vida de Cícero e da Roma do seu tempo. No livro foi Antonius quem pronunciou a frase.

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



A ementa das leis orçamentárias anuais têm a forma canônica *estima a receita e fixa a despesa*. Está implícito aí um dos fundamentos do orçamento e da gestão financeira: para se saber quanto se pode **gastar**, é obrigatório saber quanto se **arrecadará**. Como o orçamento trabalha com receita futura, ela só pode ser estimada. Quanto à despesa, é necessário que ela seja limitada à previsão da receita a fim de que não haja criação de dívida.

A estimativa não é um número que se tira aleatoriamente do bestunto. Ela precisa ser feita com critérios, mediante aplicação de muito bom-senso e instrumentos conhecidos pela ciência da Administração. Por exemplo, projeções de situações passadas, avaliação de mudanças estruturais, análises dos cenários nacional e mundial, alterações no arcabouço jurídico, crises, inflação dos últimos anos e expectativa de inflação nos próximos anos.

Já as despesas devem ser fixadas com base no programa de governo para o próximo ano, e sempre de acordo com os planos de longo prazo, tais como o PPA – Plano Plurianual.

Em todos os casos, é certo que a fixação das despesas deve seguir o preceito constitucional que, além do atendimento ao princípio da legalidade, impõe atendimento ao princípio da **eficiência e da eficácia na gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal** (art. 74, II).

Ademais, por ser o orçamento é uma peça da Administração Pública, ele também se encontra sujeito aos princípios da **legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência** (art. 37). Publicidade, no caso, é irmã siamesa inseparável da **transparência**.

No entanto, não é o que se tem visto no orçamento da Câmara Municipal de Bom Despacho. Aqui, a fixação da receita tem sido arbitrária quanto às destinações e falsas quanto aos valores.

### A falsidade na especificação das despesas da Câmara

Basta um exame superficial do consolidado da execução orçamentária da Câmara para se constatar que falta técnica. Talvez tenha faltado também seriedade. Ou, quem sabe, tenha havido má-fé. Talvez as três coisas.

A questão da má-fé será vista mais abaixo. Como se sabe, boa-fé se presume, má-fé tem que ser demonstrada. Mas, para começar, vamos analisar os números.

Observando a tabela da página seguinte, nota-se os valores restituídos ao erário subiram de 19,57% em 2017 para 38,65% em 2020. Estes percentuais indicam duas coisas de forma clara. Primeiro, a previsão de gastos não corresponde à realidade. Segundo, que a situação vem piorando ano a ano. Para confirmar isto, basta analisar os inúmeros.

2017	VALOR	% DEVOLUÇÃO

Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



ORÇAMENTO	R\$ 4.138.457,62	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 344.871,46	
DEVOLVIDO	R\$ 810.000,00	19,57%
Lei Orçamentária nº 2.562/16 de 30 de dezembro de 2016		

2018	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 4.712.514,31	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 392.709,53	
DEVOLVIDO	R\$ 1.300.000,00	27,59%
Lei Orçamentária nº 2.623/2017 de 26 de dezembro de 2017		

2019	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.200.000,00	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 433.333,33	
DEVOLVIDO	R\$ 1.730.000,00	33,27%
Lei Orçamentária nº 2.659/2018 de 22 de novembro de 2018		

2020	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.615.000,00	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 467.916,66	
DEVOLVIDO	R\$ 2.170.000,00	38,65%
Lei Orçamentária nº 2.704, de 06 de dezembro de 2019		

2021	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.910.000,00	
REPASSE MENSAL PREVISTO (DUODÉCIMO)	R\$ 492.500,00	
PREVISÃO DE EVOLUÇÃO EM 2021		38,65%
Lei Orçamentária nº 2.763, de 09 de dezembro de 2021		

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



Esta forma descuidada e até irresponsável de fazer orçamento tem consequências negativas. A primeira e mais óbvia delas é que, durante um ano, priva a população bom-despachense de recursos financeiros que deveriam ter sido aplicados em seu benefício. Tomemos, como exemplo, o valor devolvido no final de dezembro de 2020. Não foi pouco: R\$ 2.170.000,00.

Para se ter uma referência, este valor seria suficiente para executar todas as obras civis do CTI da Santa Casa.

Outra comparação que se pode fazer: com este valor seria possível compensar mais de duas vezes o aumento de dispêndio que o Senhor Prefeito autorizou para os profissionais de saúde que atendem na saúde da família.

Ou ainda: com este valor seria possível fazer cerca de 43.400 metros quadrados de asfalto. Isto significa, em termos de rua, o equivalente a aproximadamente 54 novos quarteirões pavimentados com asfalto.

Estas três comparações servem para mostrar como é danosa para o cidadão a atual política da Câmara no que diz respeito ao orçamento e à gestão. Um orçamento que contém um erro de previsão de **38,65%** como aconteceu em 2020 é extremamente preocupante. Este percentual mostra total desdém pelas leis que regem a matéria e também total descuido com os interesses do contribuinte.

### Objetivos o orçamento

Quando se analisam em conjunto as normas financeiras contidas na Constituição e detalhadas de forma especial na Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, vê-se que o orçamento tem diversas finalidades complementares. Em primeiro lugar, e mais óbvio, é aquilatar a receita prevista e, a partir deste número, estabelecer os gastos.

Os gastos, em regra, se distribuem em duas categorias quanto à vontade do administrador: são os obrigatórios e os discricionários. Os obrigatórios, como a palavra já diz, são aqueles que o administrador não pode evitar. Os discricionários, por sua vez, são aqueles que ele pode escolher.

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



Os gastos obrigatórios pouco dizem sobre a capacidade gerencial do administrador. Isto é especialmente verdadeiro no Brasil, onde temos um orçamento engessado pelas verbas obrigatórias. Um exemplo disto são os gastos mínimos com saúde (15% da receita corrente líquida) e da educação (25% da receita corrente líquida).

Outras há que têm teto. Um exemplo são gastos com pessoal, limitado a 54% da receita corrente líquida.

Há gastos que, embora não se enquadrem como obrigatórios do ponto de vista legal, são obrigatórios do ponto de vista funcional. Exemplos disto são os gastos com energia elétrica, telefonia, água, transporte.

Todos estes fatos devem estar representados no orçamento. Somente assim ele cumpre todos os seus objetivos que são, em essência, o **planejamento, gerência e controle**.

Com base no orçamento, a execução orçamentária e financeira permitirá que haja transparência nas aplicações dos recursos públicos. Além disto, mostrará o grau de eficiência, eficácia e efetividade alcançado pela administração.

Nada disto, porém, tem sido possível com o orçamento da Câmara Municipal de Bom Despacho.

### Orçamento da Câmara para 2021

Ao analisar o orçamento da Câmara para 2021<sup>2</sup> constata-se que em sua formulação não se seguiu nenhum dos critérios técnicos que regem a matéria. Na verdade, sua elaboração seguiu uma fórmula simplória que, embora tecnicamente fácil de entender, é inadequada e inaceitável.

Vê-se que o orçamentista tomou como receita o teto que a Constituição determina para o Legislativo local. A partir daí, foram colocadas algumas despesas reais, mas **infladas**.

Disto decorrem vários problemas. O primeiro, é o ônus desnecessário imposto ao erário com requisições de numerário em valor muito acima do que aquele que a Câmara realmente precisa para sua manutenção.

O segundo, é a impossibilidade de fazer o controle da execução orçamentária e financeira.

<sup>2</sup> Anexo. Extraído da página 23 da Lei nº Lei 2.763 de 9 de dezembro de 2020.

## Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Vereador Marcelo Cesário da Silva  
Vereador Marquinho  
Vereador Fernando Cabral



O terceiro é o grave prejuízo para a **transparência**.

A aprovação da presente emenda à Lei Orgânica enquadrará a Câmara Municipal nos ditamos constitucionais e legais que regem o orçamento público e garantirão mais transparência nos seus gastos.



Vereador Marquinho  
Vereador

*cabral*  
Fernando Cabral  
Vereador