



COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Relatório nº 02/2017

Processo nº 273 – PE 051/2017

Assunto: LDO 2018

RELATÓRIO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) consiste em uma das três leis que compõem o sistema orçamentário brasileiro, contendo sua previsão no artigo 165, §2º, da Constituição Federal. A LDO tem duração de um ano, definindo as metas e prioridades do governo municipal para o ano seguinte. Ademais, tem a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), servindo de espécie de ponte entre a LOA e o Plano Plurianual (PPA). Igualmente, fixa os limites para os orçamentos da Câmara de Vereadores e das fundações vinculadas ao Município, como a FUNDARTE.

Portanto, a LDO comprehende as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício financeiro subsequente, devendo conter previsões consonantes com o PPA e orientar a elaboração da LOA.

O projeto de lei nº 51/2017, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2018, foi protocolado na Câmara de Vereadores no dia 31 de agosto, respeitando o prazo estabelecido no artigo 102-A, II, da Lei Orgânica do Município de Montenegro. Acompanham o projeto os seguintes anexos: Anexo I – Metas Fiscais; Anexo II – Riscos Fiscais; Anexo III – Metas e Prioridades.

A proposta da LDO para o exercício de 2018 é de um total de R\$ 180.013.642,00 (cento e oitenta milhões treze mil seiscentos e quarenta e dois reais), repartidos da seguinte forma: R\$ 3.765.000,00 (três milhões setecentos e sessenta e cinco mil reais) para a LDO da Câmara de Vereadores; R\$ 5.382.872,00 (cinco milhões trezentos e oitenta e dois mil oitocentos e setenta e dois reais) para a LDO da FUNDARTE; R\$ 170.865.770,00 (cento e setenta milhões oitocentos e sessenta e cinco mil setecentos e setenta reais) para a LDO do Executivo Municipal.

A proposta da Câmara de Vereadores representa 2,09% (dois vírgula zero nove por cento) do total de valores previstos para a LDO 2018, enquanto a FUNDARTE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



representa 2,99% (dois vírgula noventa e nove por cento). Já a LDO do Poder Executivo corresponde a 94,92% (noventa e quatro vírgula noventa e dois por cento) do total.

Destaque-se que a indicação desta Câmara de Vereadores para compor a LDO 2018 foi integralmente respeitada e levada em consideração pelo Executivo Municipal, cumprindo, assim, o princípio constitucional da divisão dos poderes, que devem ser independentes e harmônicos entre si, haja vista que cada um dos Poderes da República possui autonomia para tratar de sua organização, administração e orçamento.

A mensagem justificativa encaminhada pelo Prefeito Municipal informa que a metodologia constante da atual LDO 2018 foi alterada, de modo a incluir investimentos e custeio da máquina pública, diferente dos anos anteriores em que eram elencados apenas os valores referentes a investimentos. Esclarece que o projeto encaminhado visa ao *"equilíbrio financeiro"*, priorizando a manutenção dos serviços públicos essenciais, justificando que os recursos para investimentos serão buscados junto à União e ao Estado.

Encaminhado o projeto de lei à Consultoria Jurídica da Casa, o Consultor emitiu parecer esclarecendo o rito de tramitação que deveria ser respeitado, bem como a legislação atinente à matéria que deveria ser observada quando da apreciação do projeto em tela.

Após a publicização da entrada em tramitação do referido projeto no expediente da Sessão Ordinária de 31 de agosto, abriu-se o prazo de 15 (quinze dias), conforme artigo 129 do Regimento Interno, para que os vereadores pudessem apresentar emendas, com a consequente análise e apreciação da LDO encaminhada pelo Poder Executivo. O referido prazo foi aberto no dia 04 de setembro, encerrando-se no dia 18 de setembro, às 16h30min, sem que nenhum parlamentar tivesse apresentado emendas.

Encerrado o prazo para apresentação de emendas, o Legislativo Municipal, como forma de transparência da Gestão Fiscal, realizou audiência pública no dia 18 de setembro, às 18h, contemplando o que dispõe o parágrafo único do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Audiência contou com a presença de integrantes do Executivo Municipal e da sociedade montenegrina, na qual foram apresentadas planilhas detalhando as ações e os programas que compõem a LDO para o exercício financeiro de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



2018, oportunizando-se, posteriormente, à comunidade a apresentação de suas reivindicações e demandas.

Na ocasião, a comunidade apresentou suas demandas através do Senhor Idalécio Koch Moraes e da Senhora Alja Kratz, conforme Ata constante do processo em epígrafe (fls. 124-125).

Durante o processo de apreciação do projeto de lei em questão, os Vereadores desta Casa encaminharam a esta Comissão de Finanças e Orçamento algumas sugestões de investimentos, demandas oriundas da comunidade, para análise de viabilidade de inclusão na LDO através de emendas.

Feito o relatório, passo à análise do projeto em questão.

Com relação ao processo legislativo de apresentação de emendas, cumpre destacar o que dispõe o § 3º do art. 105 da Lei Orgânica do Município de Montenegro, a saber:

"§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem 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 despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias para autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei."

Isso evidencia que a margem para a propositura de emendas pelo Poder Legislativo é bastante reduzida. Nesse caso, cabe colacionar a lição de Giovani da Silva Corralo, em sua obra *O Poder Legislativo Municipal*, que aponta a limitação técnica das Câmaras de Vereadores para apresentação de emendas ao PPA:

"É grande a dificuldade para os parlamentares apresentarem emendas ao PPA e à LDO, já que são, por excelência, instrumentos de planejamento da atuação e da despesa governamental. As particularidades dos programas (denominação, objetivo, público/alvo, índice recente/desejado e fonte) e ações (tipo, descrição da ação, do produto, da unidade responsável e quantidades anuais) esculpidos no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



PPA são de difícil mensuração pelo Parlamento, **o que dificulta a realização de emendas.**¹ (grifo nosso)

Diante disso, percebe-se a dificuldade na propositura de emendas pela Câmara de Vereadores à LDO. Além disso, ela é fruto de uma grande cadeia de trabalhos técnicos que envolvem diversas secretarias da Administração Municipal, que realizam projeções e estudos, principalmente no que diz respeito à arrecadação de impostos, às previsões de transferências da União e do Estado, em suma, ao comportamento efetivo da arrecadação municipal.

Por outro lado, cumpre destacar que, do total dos valores que compõem a LDO 2018, apenas aproximadamente 1,5% (um vírgula cinco por cento) do total da LDO constitui previsão de destinação de recursos próprios do Município para investimentos em infraestrutura. E, mesmo assim, mais de cinquenta por cento desses recursos representam investimentos em obras de ampliação, manutenção e reforma de prédios públicos (escolas e unidades de saúde) e de aquisição de bens permanentes para repartições públicas. Os demais recursos previstos para investimentos, em torno de 3% (três por cento) do total da LDO, são recursos vinculados a atividades específicas, frutos de verbas federais obtidas através de emendas parlamentares ou de distribuição de recursos para investimentos oriundos dos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul) definidos através de consultas populares.

O grosso dos recursos está previsto para contemplar a manutenção de serviços e programas essenciais, muitos dos quais financiados por transferências da União e do Estado, dotações para pessoal e seus encargos, além de verbas destinadas ao cumprimento de decisões judiciais, sobre os quais incide a vedação constitucional para a propositura de emendas.

Verifica-se, assim, que não há muita margem para a propositura de emendas visando atender às expectativas da população. É forçoso admitir que a cidade reconhecidamente carece de investimentos maiores em infraestrutura urbana, na manutenção de praças e parques, na manutenção, ampliação e construção de prédios públicos. Contudo, para inclusão na LDO de previsão para investimentos nessas áreas, ainda que não fosse notadamente inconstitucional, seria necessário retirar recursos

¹ CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Legislativo Municipal. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 112.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**
Montenegro Cidade das Artes



fundamentais para a manutenção de serviços públicos essenciais, especialmente na área da saúde e da educação, haja vista que o poder legislativo de emendar está estritamente vinculado ao mandamento da anulação da despesa de uma ação ou programa para a criação de outra ação ou programa. Ou seja, a Câmara não pode ampliar ou aumentar o total de valores previamente orçados pela Administração.

Ora, é patente que em tais áreas, quais sejam, saúde, educação, habitação, saneamento básico, etc., a população igualmente carece da oferta pelo poder público de um serviço adequado, que atenda suas reais necessidades. Portanto, retirar recursos desses programas seria penalizar ainda mais a população que já sofre diariamente com a prestação insuficiente e precária desses serviços públicos. Modificando um pouco o ditado popular, seria como despir um mendigo para vestir outro com seus trapos.

Em face dessa realidade, em que as diretrizes orçamentárias foram previstas a fim de manter ações destinadas a assegurar minimamente aos cidadãos a satisfação de necessidades sentidas coletivamente, ainda que não seja o ideal, sugiro que as demandas apresentadas por esta Casa Legislativa, bem como aquelas apresentadas pela sociedade, sejam encaminhadas ao Poder Executivo Municipal para que analise a viabilidade de incluí-las posteriormente no PPA, na LDO e na LOA – que ainda deve ser encaminhada para apreciação e deliberação desta Casa –, de acordo com a captação de recursos e com o comportamento da atividade econômica, através do aumento de arrecadação municipal e/ou através de inclusão de emendas ao orçamento da União por meio da bancada gaúcha no Congresso Nacional.

As demandas apresentadas foram as seguintes:

- drenagem e pavimentação da Rua Licínio Faustino da Silva, no trecho compreendido entre a Av. Júlio Renner e a Rua Dr. Bruno de Andrade;**
- drenagem e substituição da rede de esgoto na Rua Menino Deus, no Bairro Ferroviário;**
- drenagem e substituição da rede de esgoto na Rua Felipe Panitz e na Rua dos Ministérios, no Bairro São Paulo;**
- pavimentação da Rua Dr. Flores, trecho compreendido entre as Ruas Fernando Ferrari e Cel. Álvaro de Moraes;**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**
Montenegro Cidade das Artes



- pavimentação da Rua Assis Brasil, trecho compreendido entre as Ruas José Luiz e Fernando Ferrari;
- pavimentação da Rua Capitão Cruz, trecho compreendido entre as Ruas Júlio de Castilhos e Capitão Machado;
- pavimentação da Estrada Passo da Amora à Vendinha;
- pavimentação da Estrada de Campo do Meio;
- implantação de unidade básica de saúde em Campo do Meio;
- dotar diversas ruas da cidade de ciclovias, conforme Plano de Mobilidade Urbana;
- consertar telhado do pátio coberto da Escola Municipal de Educação Infantil Maria Laurinda Leindecker, no Bairro Cinco de Maio;
- construção de uma praça no Loteamento Campos Altos, no Bairro Santa Rita;
- o anel viário no Bairro Estação, composto pela Rua das Artemísias, pela Rua das Alamandas, pela Rua das Azaleias, pela Rua das Glicínias e pela Rua das Margaridas;
- construção do Centro Comunitário do Bairro Estação;
- construção de UBS no Bairro Estação;
- asfaltamento da Rua Treze de Maio, no Bairro Rui Barbosa, trecho compreendido entre as Ruas Antônio Marques e Simões Lopes Neto;
- asfaltamento da Rua Antônio Marques, trecho compreendido entre as Ruas Capitão Cruz e Dr. Schmitz;
- construção/reforma da ponte existente na Rua Reinaldo Höerle, Bairro Imigração/Porto Pereira;
- recapeamento asfáltico da Rua Capitão Porfírio, trecho compreendido entre as Ruas Fernando Ferrari e Capitão Machado;
- asfaltamento do anel viário do Bairro Santo Antônio;
- asfaltamento do anel viário do Bairro Panorama;
- implantação de rede trifásica no interior;
- pavimentação e microdrenagem da Rua José Pedro Daudt, trecho existente passando na frente do nº 100;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**
Montenegro Cidade das Artes



- implantação de melhorias nos acessos da RS 287;
- melhorias na rede de esgoto do Bairro São João;
- recapeamento asfáltico de ruas do Bairro São João;
- pavimentação e microdrenagem da Rua Catarina de Andrade, no Loteamento Novo São Pedro, trecho de aproximadamente 33 metros que está sem calçamento;
- asfaltamento e microdrenagem da Rua Mário Inácio, no Bairro Timbaúva;
- asfaltamento da Rua XV de Novembro, trecho compreendido entre as Ruas Olavo Bilac e Firmino R. Cardoso;
- asfaltamento da Rua Amazonas, trecho que dá acesso à Rua Mário Garcia Machado;
- implantação de praças nas localidades de Porto Garibaldi, Rua Nova e Bom Jardim do Caí, com instalação de equipamentos que compõem as academias ao ar livre;
- construção de prédio para Associação Comunitária ou de Centro Comunitário na Localidade de Bom Jardim do Caí;
- calçamento na Rua Ramiro Barcelos, Bairro Santo Antônio, logo depois da Rua Boa Vista, em torno de 30 metro.

Por fim, entendo que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo Municipal, apesar das ressalvas acima apontadas, e considerando as sugestões acima elencadas, obedece aos ditames da Constituição da República, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal n.º 4.320/64. Portanto, recomendo a aprovação do projeto de lei em exame.

É o relatório.

Câmara Municipal, 26 de setembro de 2017.

**Ver^a. Josi Paz
Relatora**