



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Parecer nº 01/2020

Processo nº 148 – PE 046/2020

Assunto: LDO 2021

PARECER

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 compreende 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 46/2020, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2021, foi protocolado na Câmara de Vereadores no dia 28 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 2021 soma um total de R\$ 216.528.529,11 (duzentos e dezesseis milhões, quinhentos e vinte e oito mil, quinhentos e vinte e nove reais e onze centavos), repartidos da seguinte forma: R\$ 4.652.800,00 (quatro milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil e oitocentos reais) para a LDO da Câmara de Vereadores; R\$ 5.234.493,00 (cinco milhões, duzentos e trinta e quatro mil e quatrocentos e noventa e três reais) para a LDO da FUNDARTE; R\$ 206.641.236,11 (duzentos e seis milhões, seiscentos e quarenta e um mil e duzentos e trinta e seis reais e onze centavos) para a LDO do Executivo Municipal. O detalhamento dos valores ficou conforme a tabela abaixo:

VALORES POR SECRETARIAS - LDO 2021	
SECRETARIAS	VALOR
CÂMARA DE VEREADORES	R\$ 4.652.800,00
FUNDARTE	R\$ 5.234.493,00
GP/SG	R\$ 7.876.580,00
SMF	R\$ 4.540.700,00
SMHAD	R\$ 7.528.440,00
SMIC	R\$ 1.023.355,00



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



SMDR	R\$ 3.891.843,81
SMOP	R\$ 14.080.600,64
SMVSU	R\$ 9.739.250,00
SMMA	R\$ 7.008.955,00
SMEC	R\$ 75.259.012,66
SMAD	R\$ 27.918.420,00
SMS	R\$ 46.195.979,00
SMGEP	R\$ 1.578.100,00
TOTAL	R\$ 216.528.529,11

Para a reserva de contingência foi previsto um valor de R\$ 27.060.000,00 (vinte e sete milhões e sessenta mil reais), em atendimento ao art. 5º, III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias 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 atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A proposta da Câmara de Vereadores representa 2,14% (dois vírgula quinze por cento) do total de valores previstos para a LDO 2021, enquanto a FUNDARTE representa 2,42% (dois vírgula quarenta e dois por cento). Já a LDO do Poder Executivo corresponde a 95,44% (noventa e cinco vírgula quarenta e quatro por cento) do total.

Destaque-se que a indicação desta Câmara de Vereadores para compor a LDO 2021 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 LDO 2021 está composta de investimentos e custeio, concluindo por afirmar que a *"atual estrutura da LDO permite a sua utilização como um instrumento de gestão das finanças públicas, sendo um veículo de informação sobre a origem das receitas e destinação de recursos públicos"*. Ressalta, igualmente, que, diante da queda da atividade econômica provocada pela epidemia do novo coronavírus (COVID-19) os *"indicadores econômicos que nortearam a elaboração das metas fiscais evidenciam que a economia brasileira não terá taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para o exercício de 2020, sendo projetada retração de até 6%."* Destaca que, diante desse panorama de incertezas quanto à arrecadação dos principais tributos que compõem a receita do Município, a *"Administração Municipal, com o compromisso de manter o equilíbrio fiscal, projetou para a Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO de 2021 (investimentos e custeio) variação de 4,23% em relação a LDO 2020."*

Encaminhado o presente Projeto de Lei à Consultoria Jurídica da Casa, o Consultor emitiu parecer esclarecendo o rito de tramitação que deveria ser respeitado,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



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 03 de setembro, 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 16h30, sem que nenhum parlamentar tivesse apresentado emendas.

Encerrado o prazo para apresentação de emendas, o Legislativo Municipal, como forma de transparência da Gestão Fiscal, e visando incentivar a participação popular, realizou audiência pública virtual, em sua página oficial (<https://www.montenegro.rs.leg.br>), no período das 8 horas do dia 22 de setembro até às 23 horas e 59 minutos do dia 25 de setembro, disponibilizando o mesmo período para manifestações da comunidade por meio do e-mail ldo2021@montenegro.rs.leg.br, contemplando o que dispõe o inciso I, § 1º, art. 48, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em virtude da pandemia, excepcionalmente este ano, a audiência pública foi realizada de maneira virtual. Embora a Audiência Pública ter sido visualizada pela comunidade, não houve manifestações ou demandas.

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

A alínea "a", do inciso I, do art. 4º, da LC nº 101/2000, determina que a LDO deve dispor sobre o "equilíbrio entre receitas e despesas", e que o Anexo de Metas Fiscais, seu integrante obrigatório, estabelecerá as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Na tabela "Memória de Cálculo das Estimativas das Receitas", constante do Anexo I, foi projetado um valor de R\$ 299.460.335,97 (duzentos e noventa e nove milhões, quatrocentos e sessenta mil, trezentos e trinta e cinco reais e noventa e sete centavos) para as receitas correntes; num total de receitas arrecadas projetado em 309.553.603,08 (trezentos e nove milhões, quinhentos e cinquenta e três centavos e seiscentos e três reais e oito centavos), equalizando com o total de despesas estimado para 2021.

O art. 48, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, combinado com o art. 68, VI, estabelece a competência privativa do Prefeito Municipal para apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, como segue:

"Art. 48. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

.....

Art. 68. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;"

Já o art. 101, § 2º, dispõe:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



"Art. 101. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....
.....

§ 2º As diretrizes orçamentárias compreenderão:

I – as prioridades da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da Administração direta, quer da Administração indireta, com as respectivas metas, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II – orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;

III – alterações na legislação tributária;

IV – autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a demissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da Administração direta ou indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

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:

"Art. 105.....

.....
§ 3.º 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 DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



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 a maior parte dos valores consignados está destinada ao custeio da máquina pública (Legislativo, Executivo e Fundarte), sobre os quais pesa a vedação imposta pelo art. 105, II, "a", "b" e "c", sobrando muito pouco para investimentos em infraestrutura, o que restringe, em muito, o poder de emendar deste parlamento.

Além do mais, grande parte 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.

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 maiores investimentos em infraestrutura urbana, na manutenção de praças e parques; na manutenção, ampliação e construção de prédios públicos; de vias, postos de saúde, salas de aula. Contudo, para inclusão na LDO de valores para investimentos nessas áreas, ainda que não fosse notadamente inconstitucional, seria necessário retirar recursos 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. Cabe ao Poder Executivo, com seus técnicos, instituir, prever e efetivar a arrecadação de todos os tributos de sua esfera de competência.

Além do mais, o art. 12 da LRF dispõe que as previsões de receita observarão "normas técnicas e legais", como "variação do índice de preços", "crescimento econômico", etc., que serão acompanhadas de "demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas". O que demonstra como a confecção das peças orçamentárias requer amplo estudo técnico.

Outro fator que dificulta a apresentação de emendas diz respeito à estimativa dos recursos necessários para alguns investimentos que se poderiam propor. Por exemplo, como mensurar o custo para a pavimentação de determinada rua? Ou para a

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



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO**

**"Montenegro Cidade das Artes
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 95780-000 - Fone/Fax: (51) 3632-3303
E-mail: camara@camaramontenegro.rs.gov.br – site: www.montenegro.rs.leg.br



construção de uma creche, de um ginásio de esportes, de um posto de saúde? Propondo valores imaginários? Não vemos como tal espécie de emenda poderia contribuir para o bem estar de nosso povo.

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.

Por fim, entendo que o Projeto de Lei nº 046/2020, encaminhado pelo Prefeito Municipal, apesar das ressalvas acima apontadas, obedece aos ditames da Constituição da República, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto, recomendo a aprovação do projeto de lei em exame.

É o parecer.

Câmara Municipal, 18 de setembro de 2020.

**Ver. Juarez Vieira da Silva
Relator**

TSG