CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O futuro da cidade passa por aqui.

Ofício nº 20/2022 – GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Salvador, 07 de julho de 2022.

Referência: LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

Recebido em 08/07/2022
Horário 12:10
Secretaria de Governo
Assinatura

AO EXMO. SENHOR
BRUNO SOARES REIS
Prefeito Municipal de Salvador (BA).

Senhor Prefeito:

Ao cumprimentar Vossa Excelência, cumpre-me informar que esta presidência recebeu do gabinete do vereador Hélio Ferreira, o ofício de nº 20/2022, em que suscita e questiona a votação do Projeto de Lei que trata da Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2022, discorrendo no documento que:

> (...) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de Salvador deve abranger, dentre outros temas, as metas e prioridades da Administração Municipal, no estabelecimento de diretrizes de política fiscal, orientando a elaboração do orçamento, inclusive, no que pertine ao tema do serviço de transporte coletivo de interesse local, inserido nas atribuições fiscalizatórias da Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Municipais, nos termos do art. 68, IV, "i", do RI desta Casa.

Ainda no documento o prestimoso parlamentar de forma fundamentada acrescenta que:

(...) o PL n.º 150/2022, que autoriza *a concessão de subsídio tarifário ao transporte público coletivo de passageiros por ônibus no Município de Salvador*, é de suma importância que, antes mesmo da votação do parecer final da Comissão, sob a Presidência de Vossa Excelência, a respeito do texto final da LDO, a Comissão de Transporte possa se debruçar sobre as diretrizes de políticas fiscais e orçamentárias fixadas pelo Executivo, para o ano de 2023, indagando se tais direcionamentos contemplam programaticamente a resolução do sério, grave e notório problema que acomete o serviço municipal de transporte, muito além da mera concessão de subsídio tarifário.

Finalizando que *"os reflexos sociais deste problema encontram forte repercussão no âmbito desta Edilidade, conforme se vê da ata da sessão realizada no dia 24 de maio de 2022, pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), que aprovou a convocação da Procuradora-Geral do Município de Salvador para falar a respeito do TAC firmado pela prefeitura da capital baiana, juntamente com Ministério Público e empresas ligadas ao transporte público de Salvador, envolvendo uma transação tributária de débitos das empresas de ônibus, que resultou na redução de mais de R$ 100 milhões no passivo das empresas"*.

Solicitou o parlamentar que o referido projeto de lei de nº 152/2022 que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2023", e dá outras providências, em tramitação nesta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização tenha sua deliberação sobrestada até que todas as dúvidas suscitadas sejam suficientemente exauridas.

A Carta Magna ao regular a divisão e as competências dos Poderes da República, impõe direitos e deveres ao Parlamento, prerrogativas que visam proteger, em última instância, o cidadão. Assim, além de estar prevista na Carta Política, a aprovação da LDO é essencial para que o Parlamento possa exercer plenamente o seu dever de fiscalizar as despesas públicas.

Não por outro motivo que o Legislador Constituinte em seu art. 49, X, estabelece que compete ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta.

No cumprimento desse encargo, a LDO se revela um importante instrumento à disposição do Parlamento, uma vez que estabelece parâmetros para aferição do controle dos gastos públicos.

Tal atribuição constitucional não é mera faculdade do Poder Legislativo, mas um poder-dever. Assim, além de estar prevista na Carta Política sua aprovação anual, ela tem que ser aprovada para que o Parlamento possa exercer plenamente o seu dever de fiscalizar as despesas públicas. Outrossim, para que a matéria possa ser submetida a análise pelo Legislativo Municipal indene de dúvidas que se faz necessário o funcionamento pleno do Legislativo Municipal, mormente com todas as suas comissões temáticas exercendo seu papel fiscalizador.

Neste ano, contudo, este Poder Legislativo de Salvador lamentavelmente tem suportado severos prejuízos, nas suas atribuições institucionais, em decorrência da não instalação de diversas comissões permanentes e temáticas por responsabilidade do Poder Executivo, que tem orientado sua base de governo (maioria nesta Edilidade) a sabotar a importância das comissões, com o não comparecimento dos seus membros, todos já indicados por esta Presidência, para as reuniões de eleição dos seus respectivos Presidentes e Vices.

Esta é a situação, por exemplo, da importantíssima Comissão de Saúde, para a qual seus membros foram indicados e convocados através do Ato n. º 019/2022, do dia 26/04/2022 (DOL n. º 6.191), mas que, todavia, não foi instalada por ausência dos vereadores da base do governo, mesmo após o Ato n. º 027/2022 (DOL n. º 6.196), do dia 03/05/2022, renovando sua convocação.

Ademais, o Executivo só tem cedido nos casos de projetos legislativos de seu interesse e iniciativa, nos quais a não instalação da comissão permanente correspondente à própria temática do projeto inviabilizaria sua votação e aprovação, como ocorreu com o PLC n. º 03/2022 (reajuste dos vencimentos dos profissionais de educação), que contou com a participação dos edis da base do governo, após a instalação forçosa, em plenário, da Comissão de Educação, só porque o parecer se fazia imprescindível ao deslinde do projeto (atual LC n.º 84/2022), nos termos do art. 56, do RI, desta Edilidade.

Portanto, esta situação de funcionamento do Poder Legislativo sem o suporte técnico e essencial de todas as suas comissões permanentes produz e tem produzidos, por ingerência do Executivo nos edis de sua base, reflexos deletérios na análise de temas sensíveis aos interesses da sociedade em geral e aqueles previstos na LDO, cuja tramitação tem restada deveras comprometida.

Não fosse isso suficiente, esta Presidência, como se disse mais acima, foi oficiada pelo Presidente da Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Públicos Municipais, o Vereador Hélio Ferreira, no que pertine ao drama do Transporte Público Coletivo de Passageiros, demonstrando sua justa preocupação a respeito do projeto da LDO, sem que haja um debate mais detido sobre o tema, inclusive por meio de audiências públicas, com detalhamento específico em torno das diretrizes eleitas pelo Poder Executivo para o exercício de 2023.

E de fato se for analisada criteriosamente a LDO, estamos com o investimento no setor que não se coaduna à premente necessidade de fazer frente ao problema no transporte público coletivo municipal.

Por outro lado, por ser a LDO uma legislação balizadora das diretrizes e metas das ações de governo já previstas no PPA (Plano Plurianual), as repercussões na confecção da LOA (Lei Orçamentária Anual) são de suma importância, não se podendo relevar o prejuízo que a falta detida de sua análise, por direito das demais Comissões não instaladas, a exemplo da Comissão de Saúde, pode provocar na autonomia institucional do próprio Poder Legislativo, como reforço analítico da previsão constitucional de que cabe a Comissão Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise da LDO.

É que amparado na Teoria dos Poderes Implícitos, a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução desta atividade, pelo que, apesar da Constituição estipular, nos termos acima, a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização como competente à análise da LDO, não excluiu, em qualquer medida, a possibilidade de atuação de outras comissões permanentes como forma (meio) de instrumentalizar a confecção do relatório e parecer final pela Comissão originariamente competente (fim).

Assim, ante a justa razão de que este Poder Legislativo se encontra prejudicado em suas atribuições, nos termos acima, a análise de um projeto de severa importância como a LDO resta deveras prejudicado.

Em sendo assim, algumas questões de natureza técnica devem ser revistas pelo próprio Poder Executivo, de acordo ao sugestivo abaixo, para, somente após a retificação destas questões ora postas por esta Presidência, a Câmara Municipal de Salvador possa cumprir seu mister de apreciação e votação do Projeto da LDO, sem prejuízo da liberdade de conformação deste Poder Legislativo, na produção de ulteriores emendas ao texto em questão, quando de sua definitiva apreciação, nos termos do art. 195, do RI, desta Casa, sobretudo pela própria Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

Eis os pontos em questão.

O texto atual do art. 11 prevê que:

> Art. 11. O Poder Legislativo, na elaboração de sua proposta orçamentária, observará os limites de gastos previstos na Constituição Federal com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais n os 58, de 23 de setembro de 2009 e 109, de 15 de março de 2021.
>
> Parágrafo único. A Proposta Orçamentária do Poder Legislativo será elaborada tomando por base a receita realizada no primeiro semestre e a estimada para o segundo semestre do ano em que se elabora a Proposta Orçamentária do Município.

Este texto viola frontalmente a autonomia do Poder Legislativo para definição do teto do seu duodécimo dentro de um estudo de receita corrente, pelo que não poderia o Poder Executivo fixar a previsão de um limite muito abaixo do real, como tem sucessivamente tem ocorrido, já que não lhe cabe qualquer tipo de análise ou apreciação sobre esta questão de fundo, atendidos os princípios constitucionais e da Lei Orgânica Municipal a respeito do tema.

O texto atual do art. 33 prevê que:

> Art. 33. Na hipótese da alocação de recursos ao município através de emendas individuais impositivas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União, por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, deverão ser observados os dispositivos do art. 166-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.

O artigo acima não está de acordo à Lei Orgânica do Município de Salvador, de forma que O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 deverá conter dotação específica para atendimento de programações decorrentes de emendas parlamentares individuais, cujo montante, nos termos do art. 163, § 9º, da LOM, no limite correspondente a 1,2 % (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Por outro lado, preservando sua autonomia institucional, deve caber à própria Câmara de Vereadores elaborar os respectivos quadros demonstrativos consolidados das emendas parlamentares referidas deste artigo a serem incorporados como Anexos da Lei Orçamentária Anual.

Desta forma, o texto da LDO, nos termos da redação originária do art. 33, fere a essência da própria definição dada pela constituição acerca do que deva ser uma Lei de Diretrizes Orçamentária, pois contempla qualquer orientação de como será evidenciado no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 as reservas específicas para atender as emendas individuais, e também não define o limite do montante de recursos para este fim, nos termos do já citado art. 163, § 9º, da LOM.

O texto atual do art. 36 prevê que:

> Art. 36. Na Lei Orçamentária Anual poderão constar as seguintes autorizações:
>
> II - para realização de operações de crédito por antecipação da receita, até o limite legalmente permitido;

A realização de operação de crédito por antecipação da receita precisa pode ser objeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do 165, § 8º, da Constituição Federal, todavia, o seu projeto de lei deverá tratar especificamente desta finalidade e a ser, necessariamente, enviado ao Poder Legislativo, que só poderá aprová-lo por maioria absoluta de seus membros, nos termos, por sua vez, do quanto apregoado pela Constituição Federal, em sua art. 167, inciso III, ressalva que não consta no art. 36, da LDO.

O texto atual do art. 37 prevê que:

> Art. 37. O Poder Executivo poderá, mediante abertura de créditos adicionais:
>
> II - transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, entidades ou fundos, bem como de alterações no

Programa de Trabalho, mediante créditos suplementares nos limites autorizados na Lei Orçamentária Anual;

Nos termos do quanto disposto na Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea "e", norma esta de reprodução obrigatória pelo demais entes federativos, conforme assentada jurisprudência do STF, quando o Poder Executivo precisar fazer transposição, remanejamento ou transferência para criação de novos órgãos e unidades, ainda que a iniciativa legislativa em tais situações organizacionais seja do próprio Poder Executivo, tal só poderá ser feito através de Lei em sentido formal, com a participação, portanto, do Poder Legislativo, sob pena de flagrante inconstitucionalidade, o que não fica claro na redação acima citada.

O texto atual do art. 38 prevê que:

> Art. 38. Poderão ocorrer modificações orçamentárias no Orçamento Analítico que não se constituem créditos adicionais, quando alteradas fontes de recursos e modalidades de aplicação, desde que se mantenha inalterado o valor global da Ação constante do orçamento.

Os Quadro de Detalhamento de Despesa poderão ser alterados, no decurso do exercício financeiro, para atender às necessidades de execução orçamentária, respeitados sempre os valores das respectivas categorias econômicas da despesa dos programas de trabalho estabelecidos na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais regularmente abertos, sendo que, no âmbito do Poder Legislativo, os QDDs, poderão ser alterados, no decurso do exercício financeiro, para atender às necessidades de execução orçamentária, via ato próprio do Chefe do Poder Legislativo Municipal, preservando-se a autonomia deste Poder, o que violado pelo art. 38, da LDO.

Nos termos acima, de acordo às questões políticas e técnicas aduzidas, esta Presidência da Câmara Municipal de Salvador, no escopo de possibilitar o pleno cumprimento do seu mister constitucional, de apreciação e votação da LDO, DETERMINA a devolução do **Projeto de Lei n. º 152/2022**, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2023, e dá outras providências".

Atenciosamente,

GERALDO JÚNIOR
Presidente da Câmara Municipal de Salvador