PARECER AO PROJETO DE LEI Nº: 180/2021

Autor: Executivo Municipal

Ementa: "*Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências."*

Relator: Vereador Joceval Rodrigues

I- DA TRAMITAÇÃO ATÉ O PRESENTE MOMENTO

Tramita nesta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, o Projeto de Lei nº: 180/2021 seguido da mensagem nº: 12/2021, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que tem por escopo dispor sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2022. A LDO– Lei de Diretrizes Orçamentárias, em análise, refere-se sobre as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2022, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, dispondo e estabelecendo políticas de fomento e alterações na legislação tributária.

Em sede de justificativa, o Executivo Municipal, esclarece que o referido Projeto foi encaminhado a esta Casa Legislativa de forma tempestiva e foi elaborado em cabal observância às exigências legais que norteiam e regulamentam a matéria, na medida em que, estabelece diretrizes quanto à forma estrutural, a dinâmica da execução, e os parâmetros para avaliação dos resultados da gestão no que tange aos compromissos com a eficiência fiscal.

Segue aduzindo, que a LDO apresentada, estabelece as orientações para a construção da proposta orçamentária, em questões voltadas às prioridades e metas, elaboração e execução dos orçamentos, organização, alocação de despesas de pessoal e encargos, alterações tributárias, dentre outras diretrizes de ordem específica e geral.

Agrega-se ainda à LDO, as informações constantes nos anexos, que avaliam e projetam cenários do Município de Salvador na perspectiva das metas e riscos fiscais a serem

administrados, a saúde financeira do Regime Próprio de Previdência Social, o desempenho do patrimônio líquido e a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, renúncia de receitas e suas compensações, além da margem de expansão das despesas obrigatórias, dentre outros tópicos.

Neste diapasão, este relator, entende que sobre o aspecto formal o projeto de lei em análise, cumpre o disposto o artigo 165 da Constituição Federal, tendo sido apresentado no prazo determinado pelo no artigo 163, § 6º, inciso II, da Lei Orgânica do Município, além de atender aos dispositivos da legislação pertinente e dispositivos constitucionais, apresenta os anexos exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme determinado pelo artigo 4º, § 1º, § 2º e §3º, desse diploma legal.

II-DO MÉRITO DO PROJETO

Cabe a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização da Câmara Municipal de Salvador, emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual do Executivo Municipal, Plano Plurianual – PPA e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme previsão do artigo 68, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno.

Isto posto, entendemos que a elaboração da LDO em análise, não obstante a continuidade do cenário de pandemia por Coronavírus (Covid-19), observou as determinações Constitucionais e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF, executando, assim, papel de grande relevância na estrutura de planejamento da Administração Pública Municipal, por estabelecer Metas e Prioridades para o próximo exercício - 2022, diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual –LOA, e fixar normas para a execução das despesas.

Além disso, após a vigência da Lei Complementar nº: 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a LDO assumiu função central na gestão fiscal do Poder Público, mediante a fixação de metas fiscais aplicáveis à elaboração e execução do orçamento. Entre outras atribuições, a LDO também dispõe sobre a autorização para despesas com pessoal e encargos; orientações relativas à execução orçamentária; alterações na legislação tributária,

contingenciamento das despesas, bem como, normas relacionadas à transparência da gestão Pública.

Como assevera o Gestor Municipal, em sede da mensagem nº: 12/20121,foi preservado para o exercício de 2022 o princípio do equilíbrio orçamentário, as receitas estimadas para o período 2022/2024 atingiram os montantes respectivos de R$ 8.320.543.000,00; R$ 8.454.426.000,00 e R$ 8.609.078.000,00. Nas receitas correntes, os incrementos mais representativos estão concentrados principalmente naquelas mais sensibilizadas pelo crescimento econômico e a variação inflacionária, a exemplo do ISS e IPTU. Já nas receitas de capital, destacam-se as injeções de recursos originários das operações de crédito e de transferências da União, mediante convênios e contratos, já acordados, ou fruto de emendas parlamentares impositivas.

Ainda neste diapasão, tomando por base o ano de 2022, pode-se observar, na razão Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida, que o município de Salvador, com 39,7%, dispõe de uma larga margem de endividamento, haja vista que a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece, como limite para os municípios, um percentual nesta razão de até 120% e em relação à capacidade de pagamento, a razão entre as despesas previstas com juros, encargos e amortização em relação à Receita Corrente Líquida. O Município de Salvador também exibe uma situação confortável, considerando que para 2022 o percentual apurado é de apenas 4%.

Destaca-se, ainda, dentre os dezessete anexos da LDO, o quadro de Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita**,** com a relação dos incentivos programados pelo governo visando estimular o desenvolvimento econômico, cultural, a preservação de patrimônio, inclusive em áreas de Centro Histórico, assim como a sustentabilidade ambiental e a prestação de serviços essenciais à população.

Desta forma, o presente projeto indicou relevantes ações no enfrentamento da situação de excepcionalidade que estamos vivenciando em razão da pandemia, com a adoção de medidas de socorro emergencial e com a intensificação de cobertura vacinal da população, buscando alternativas para o restabelecimento da normalidade social e econômica, com a retomada gradativa das atividades, sempre com o foco principal na preservação de vidas.

À vista disso, a mensagem que acompanha o projeto de lei 180/2021, ora em análise por essa Comissão, nos indica inúmeras ações importantes em vários setores, merecendo destaque os financiamentos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para o Programa Nacional de Desenvolvimento Turístico em Salvador – PRODETUR e o Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Rio Mané Dendê, no Subúrbio Ferroviário – NOVO MANÉ DENDÊ, que, somados, totalizam, em 2022, recursos da ordem de R$243,6 milhões de reais, bem como operações contratadas junto ao Banco Mundial - BIRD para o Projeto Salvador Social, voltado ao fortalecimento da gestão dos serviços de saúde, educação e assistência social, com injeção de R$ 264,8 milhões de reais, além da operação junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF para execução do Programa de Requalificação Urbanística de Salvador - PROQUALI, com investimentos em infraestrutura e equipamento urbanos, estimados em R$ 114,5 milhões de reais.

Isto posto, o exame da LDO e seus dezessete anexos, bem como as informações obtidas na Audiência Pública realizada por essa Comissão, com os representantes do Poder Executivo e ativa participação da população Soteropolitana, evidenciam que o PLE180/2021 vem ao encontro de uma gestão responsável dos recursos Públicos não obstante todas as dificuldades enfrentadas em razão da pandemia por COVID-19, inferindo-se, assim, por conseqüência, no que tange aos aspectos tributários, orçamentários e financeiros, a ausência de qualquer óbice ou circunstância impeditiva à aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2022.

III- DAS EMENDAS APRESENTADAS À CFOF

É de conhecimento notório que a LDO tem por finalidade, estabelecer diretrizes e metas para o exercício financeiro subseqüente, indicando as prioridades da Administração Pública, as quais irão nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, e a conseqüente atuação da Gestão.

Desta forma, entendendo que toda ação governamental está estruturada em programas, com seus indicadores, que constituem o elemento de compatibilização entre os objetivos do PPA, as prioridades e metas fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias e as programações

estabelecidas nos orçamentos anuais, correspondentes aos exercícios abrangidos, e, tendo por base a conceituação explicitada no parágrafo acima, bem como, as limitações legais desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, conforme artigo 163, § 1º, I e II cumulado com o §2º, ambos da Lei Orgânica do Município de Salvador, entendemos que as emendas apresentadas pelos membros do legislativo Municipal, devem ser avaliadas sobre o prisma da legalidade e do impacto financeiro que a aprovação das mesmas ensejará para o Orçamento.

Isto posto, no que concerne especificamente às emendas parlamentares à LDO, estas submetem-se, assim como ocorre com as demais peças orçamentárias, à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e de obedecer a técnica legislativa, bem como de observar a limitação temporal para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da LOM).

Nesta perspectiva, como resultado das discussões ocorridas no âmbito da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, bem como das sugestões e questionamentos decorrentes da Audiência Pública realizada no dia 21 de junho de 2021, e, com vistas ao aprimoramento do texto do PLE 180/2021, essa Comissão recebeu um total de 9 (nove) emendas, subscritas da seguinte forma: Edil Edvaldo Brito – 1 Emenda Modificativa; Edil Marta Rodrigues -5 emendas sendo três emendas aditivas e duas emendas modificativas; Edil André Fraga- 1 emenda aditiva; Edil Laina Crisóstomo -1 emenda aditiva e Edil Augusto Vasconcelos que apresentou – 1 emenda aditiva.

Infelizmente, e com todo o respeito aos meus pares, algumas emendas não puderam ser acolhidas, por não apresentarem fundamentos objetivos ou dotados de razoabilidade para respaldar a sua propositura, e/ou por não estarem em consonância com o Ordenamento Jurídico Pátrio, em especial por não apresentarem compatibilidade com o Plano Plurianual, conforme prevê o Art. 163, § 4º da Lei Orgânica do Município, *in verbis:*

> *"Art. 163,§ 4º As emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual."*

Tendo por base o quanto sinalizado acima, e para permitir maior clareza e entendimento das emendas apresentas à esta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, apresentamos abaixo a justificativa para a rejeição das emendas abaixo sinalizadas:

Em relação às emendas aditivas e modificativas ao Projeto de Lei 180/2021, de autoria do Vereadores Edvaldo Brito (Emenda Modificatica nº:01); Marta Rodrigues (Emendas Aditivas e Modificativas nº: 02 à 06); André Fraga (Emenda Aditiva nº: 07); Laina Crisóstomo (Emenda Aditiva nº: 08), Augusto Vasconcelos (Emenda Aditiva nº: 09), fizemos as considerações a seguir:

Em relação às Emendas Aditivas que foram rejeitadas:

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº:02- PROGRAMA: SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS: Implementar e estruturar as Práticas Integrativas e Complementares – PIC na prevenção e promoção da saúde, com ênfase na atenção básica voltada ao cuidado humanizado, continuado e integral em saúde.**

  JUSTIFICATIVA: Entendemos pela rejeição, posto que a proposta de emenda que possua a finalidade de introduzir modificações em relação aos dispositivos legais do referido projeto de lei, seja no tocante as metas, produtos, receita disponibilizada, ações, dentre outros, deverão apontar todas as informações necessárias para a execução delas, bem como elementos concretos para permitir a respectiva avaliação acerca do seu cumprimento. Ainda neste diapasão, a emenda que altera ou modificação ações que integram a grade orçamentária (Programa, Projetos e Atividade) não foram matéria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária – 2022, considerando que o anexo de metas prioritárias estará vinculado ao novo Plano Plurianual 2022 – 2025 em processo de elaboração,conforme artigo 2º do PLE 180/2021, o que impossibilita a aceitação da supramencionada emenda.

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 03 – PROGRAMA: SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS: Desenvolver estratégias de qualificação permanente nas Práticas Integrativas e Complementares para profissionais da área de saúde.**

  JUSTIFICATIVA: Rejeita-se a proposta de emenda Nº: 03, haja vista que a inclusão ou modificação de ações que integram a grade orçamentária (Programa, Projetos e

Atividade) não foram matéria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária – 2022, considerando que o anexo de metas prioritárias estará vinculado ao novo Plano Plurianual 2022 – 2025 em processo de elaboração,conforme artigo 2º do PLE 180/2021, o que impossibilita a aceitação da emenda Nº03.

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 06 – Acrescenta os parágrafos 1º e 2º ao artigo 48.**

  JUSTIFICATIVA: Rejeita-se a emenda Nº: 06, posto que o sistema gerencial é periodicamente atualizado e melhorado com a ferramenta do Sistema Business Intelligence – BI, não só pela SEFAZ sob a ótica da execução da receita e despesa como pela Casa Civil na dinâmica execução orçamentária. Assim, em observância ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a prática de avaliação e controle de custos vem sendo rigorosamente aperfeiçoada pela Administração, buscando subsidiar os gestores particularmente quanto às ações objeto de divulgação à sociedade mediante as audiências públicas realizadas quadrimestralmente.

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 07- Acrescente-se o inciso VI ao art. 10º, do Capítulo IV**

  JUSTIFICATIVA: Em relação à emenda Nº: 07, considerando que a matéria de que trata o artigo em questão é incompatível com o disposto na proposta, entendemos que a referida emenda deve ser rejeitada. Salienta-se, contudo que os objetivos de desenvolvimento sustentável –ODS, serão necessariamente observados na elaboração do PPA 2022-2025, portanto o teor da emenda acima proposta, refere-se à matéria que diz respeito à objeto à ser tratado em momento específico, ao tempo que, o projeto de lei em questão já encontra-se contemplando com metas e prioridades necessárias ao atendimento dos objetivos, expectativas e anseios do Município do Salvador, os quais foram respaldados por uma série de estudos e análises técnicas.

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 08- Acrescente-se ao Art. 23º o termo "de atividade de natureza continuada"**

  JUSTIFICATIVA: Opinamos pela rejeição da emenda Nº: 08, posto que existem projetos que não são de caráter continuado, mas que atendendo os requisitos que

integram o referido artigo, podem receber auxilio ou subvenções. Assim, não poderia ser restrito apenas às atividades de caráter continuado. Isto posto, rejeita-se a proposta de emenda acima.

Em relação às Emendas Modificativas:

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 04- PROGRAMA: SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS: Ampliação do atendimento à saúde especializada.**

  JUSTIFICATIVA: Rejeita-se a emenda Nº: 04, posto que a inclusão ou modificação de ações que integram a grade orçamentária (Programa, Projetos e Atividade) não foram matéria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária – 2022, considerando que o anexo de metas prioritárias estará vinculado ao novo Plano Plurianual 2022 – 2025 em processo de elaboração, conforme artigo 2º do PLE 180/2021, o que impossibilita a aceitação desta emenda.

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 05- PROGRAMA: HABITAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL:** Implantação do programa municipal de assistência técnica à HIS em sub prefeituras.

  JUSTIFICATIVA: De igual forma, rejeita-se a proposta de emenda Nº: 05, haja vista que a inclusão ou modificação de ações que integram a grade orçamentária (Programa, Projetos e Atividade) não foram matéria do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária – 2022, considerando que o anexo de metas prioritárias estará vinculado ao novo Plano Plurianual 2022 – 2025 em processo de elaboração conforme artigo 2º do PLE 180/2021, o que impossibilita a aceitação da supramencionada emenda.

Em relação à Emenda Modificativa Nº: 01:

- **PROPOSTA DE EMENDA Nº: 01- Altera-se à redação do art. 45º do projeto de Lei nº: 180/2021.**

  JUSTIFICATIVA: Opinamos pela rejeição da emenda Nº 01, posto que não há porque acatarmos supramencionada emenda, tendo em vista que o artigo 67º do Código de Rendas do Município do Salvador, estabelece que, *in verbis:*

"*O Poder Executivo submeterá à apreciação da Câmara Municipal, no primeiro exercício de cada legislatura e, quando necessário, proposta de avaliação ou realinhamento dos Valores Unitários Padrão de Terrenos e de Construção…"*

Isto posto, o Executivo Municipal, caso deseje em algum momento alterar a planta do IPTU, já terá que obrigatoriamente enviar projeto de lei para Câmara Municipal,o que justifica a rejeição da emenda acima.

Destarte, rejeitam-se as emendas n°:1;2;3;4;5,6,7 e 8 pelos fundamentos acima apresentados.

IV- DAS EMENDAS INCORPORADAS AO PARECER

Após a análise cautelosa do Projeto de Lei 180/2021, este relator, com o escopo de aperfeiçoar e adequar o supramencionado projeto a técnica legislativa vigente, tendo em vista a sinalização do Setor de Supervisão de Análise e Pesquisa, incorpora a este Parecer, a adequação da remissão feita ao §5º do art. 2º do projeto, por entender que ocorreu possível equívoco na referência ao art. 8º §4º da Lei Complementar nº 101/2000, já que o artigo 8º da referida Lei só possui um parágrafo único, inexistindo o parágrafo 4º, passando a ter a seguinte redação:

- **EMENDA MODIFICATIVA:O Artigo 2º §5º passa a ter a seguinte redação:**

"§ 5º As metas fiscais apuradas utilizando a previsão de Restos a Pagar, poderão ser atualizadas durante a execução do orçamento 2022, atendendo às exigências constantes do ***art.9º****, §4º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio 2000."*

JUSTIFICATIVA:

Desta forma, o setor de Supervisão de Análise e Pesquisa, no seu relatório acostado à fl. 27 dos autos do projeto físico (constante no sistema legislativo informatizado da Casa), observa que, em análise do texto normativo da proposta orçamentária em apreciação, verificou-se possível equívoco na referência feita no §5º do art. 2º do projeto, uma vez que

essa remissão faz menção ao art. 8º §4º, da Lei Complementar nº 101/2000, porém o dispositivo mencionado (art. 8º da LC 101/2000) possui apenas caput e parágrafo único, não constando em sua redação o citado § 4º, parecendo-nos claro que o objetivo do Poder Executivo talvez fosse fazer referência ao art. 9º, §4º da referida Lei complementar, diante da aparente pertinência temática entre este dispositivo e o §5º do art. 2º do PLDO.

Nesse sentido, consideramos que, também no mérito, o projeto de lei 180/2021 deve ser aprovado com as alterações propostas nesse parecer, em razão da cabal observância aos ditames previstos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF; Plano Plurianual – PPA, Lei Orgânica do Município de Salvador e demais legislações.

- **EMENDA ADITIVA Nº: 9º Acatada Parcialmente: Acrescente-se ao artigo 39 do Projeto de Lei de diretrizes Orçamentárias os incisos XV e XVI, passando a ter a seguinte redação:**

> *"Art. 39. O Projeto de Lei Orçamentária poderá, observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas constitucionais e legais específicas vigentes aplicáveis à matéria, consignar recursos para o quadro de pessoal nas seguintes áreas:*
>
> ***XIV – cultura;***
>
> ***XV – esporte e lazer; "***

JUSTIFICATIVA:

Acata-se **parcialmente** a Emenda de nº: 09, particularmente no que se refere à inclusão das áreas de cultura e Esporte e Lazer. Ressalta-se que a Geração de Emprego e Renda não é entendida como área, mas como um impacto decorrente das áreas que integram o elenco destacado neste artigo. Assim, opta-se por acatar parcialmente a emenda, conforme previsão acima.

V- DO VOTO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação acima, votamos pela **APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI 180/2021 com a inclusão das duas emendas supramencionadas**, frente a sua total conformidade com CF,LRF,PPA e Lei 101/2000.

Salas das Comissões, 29 de junho de 2021.

Vereador Joceval Rodrigues
(Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização).
Relator

Ver. Vice-Presidente Sidninho

Ver.Marta Rodrigues

Ver. Daniel Alves

Ver. Cláudio Tinoco

Ver. Fábio Souza

Ver. Ricardo Almeida