



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

PARECER COMISSÃO GERAL DE PARECERES (CGP)

Nº 10/2021

Aos dezoito dias do mês de outubro de 2021, na sede da Câmara Municipal de Vereadores de Tupandi, reuniram-se os membros da Comissão Geral de Pareceres, indicados e votadas nos termos do Regimento Interno (art. 56 do Regimento Interno), tendo como membros os Vereadores MATHEUS KLASSMANN (Presidente), ALICE VANESSA GERLACH FRÜHLING (Membro) e BRUNA SCHUH JUNGES (membro) e acompanhados da Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores, todos os presentes na reunião virtual, para deliberar sobre a matéria encaminhada pela Mesa Diretora, quais sejam:

DOS PROJETOS EM ANÁLISE

A) Projeto de Lei nº 66/2021 que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022

Passaremos a análise do Projeto encaminhado à essa Comissão:

a) Projeto nº 66/2021

Inserida na Constituição Federal de 1988, a exemplo das constituições da França e Alemanha, a LDO possui a finalidade de servir como uma espécie de pré-orçamento, como um instrumento de planejamento que deve servir como um elo de ligação entre o plano plurianual – PPA e a lei orçamentária anual – LOA. Tem o seu escopo delineado na Constituição da República (art. 165, § 2º) e tem por objetivo definir e quantificar metas físico-financeiras, de acordo com os programas e ações previamente previstos no PPA; estabelecer prioridades na execução do orçamento de um exercício; estabelecer a política tributária e de pessoal para o exercício seguinte e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e, por fim, o objetivo de traçar orientações à lei orçamentária para a manutenção ou o alcance do equilíbrio fiscal (de receitas e despesas) e, em consequência, das contas públicas.

Infelizmente, até então, os governos não têm utilizado a LDO com a finalidade de planejamento a que ela se destina¹. Com a edição da Lei de

¹ “O deputado José Serra, até mesmo em decorrência de suas convicções parlamentaristas e da paternidade da LDO que lhe é atribuída, lamenta apenas as distorções ocorridas nos últimos anos: ‘Em resumo, o aspecto mais grave na experiência atual das LDOs é o não atendimento de suas atribuições constitucionais essenciais, ou seja, a exigência de metas físicas e prioridades definidas das ações governamentais. Por isso, elas deixam de servir como elo de ligação entre o plano de médio e longo prazos e o orçamento anual.’” Obra: O Orçamento na Constituição, de Ricardo Lobo Torres.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

Responsabilidade Fiscal, onde são valorizadas e ampliadas as funções da LDO, espera-se que, efetivamente, os governos (e os Legislativos) passem a se valer deste instrumento e, principalmente, que seja uma ferramenta de trabalho para os órgãos de controle interno e externo.

O caput do art. 4º da LRF deixa claro que a LDO permanece com as atribuições constitucionais sendo-lhe acrescentadas outras determinadas pelos incisos I a IV e §§ 1º ao 4º. As exigências da LDO seguem através de exposição abreviada a seguir em breves comentários, sendo que em anexo consta relação das obrigações pelo critério populacional e por poder.

Procedimentos relativos à lei de diretrizes orçamentárias para o município:

(a) O poder Executivo deve disponibilizar a previsão da receita nos termos do art. 12 da LRF para 2021/2022, para que possa o Legislativo elaborar a sua proposta orçamentária, nos termos do art. 12 da LRF. Observe-se que apesar de o art. 12, § 3º, da LRF, se referir à proposta orçamentária, não deve ser somente na lei orçamentária a ocorrência deste procedimento. A idéia de que o orçamento é integrado e se constitui em um processo, sendo que em todas as suas fases deve ser revista a previsão de receita, nos leva a uma interpretação sistêmica, mais abrangente, e que contempla todo o processo orçamentário e que seja condizente com os princípios da própria LRF arrolados no art. 1º da Lei. Além disso, o art. 12, que se refere à estimativa de receita, não se vincula ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias ou à lei orçamentária anual, perfazendo-se em capítulo desvinculado de qualquer etapa do processo de planejamento;

(b) O poder Legislativo, após elaborar a sua proposta, deverá encaminhá-la, para fins de integração à proposta do Município, ao Executivo;

(c) as audiências públicas devem ser realizadas pelo Poder Executivo (fase da elaboração) e pelo Poder Legislativo (fase da discussão). As audiências devem ser regulamentadas em cada Poder e edital deve dar conhecimento à população sobre a realização da(s) audiência(s). No Executivo a regulamentação se dá por decreto e no Legislativo por resolução. Como a lei de diretrizes se referirá ao exercício de 2022 e deverá conter os programas e ações para aquele exercício, nada mais natural que seja realizada a audiência pública conjunta do orçamento anual, por se tratar da mesma matéria, apenas deve ser feita esta referência.

(d) Como o Poder Executivo submete-se a conselhos municipais para a escolha de diretrizes e estratégias da aplicação de recursos destinados à saúde (com poder



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

inclusive de deliberação²), educação, meio-ambiente, assistência social, agricultura e outros, é natural que, para um planejamento sério, que os conselhos sejam chamados para a elaboração e discussão (no Legislativo nas audiências) da LDO, como condição de eficácia para o planejamento.

II. Conteúdo do texto do projeto de lei de diretrizes para todos os municípios:

(a) Política de Pessoal

A CF/88 dispõe, expressamente, de que qualquer aumento da despesa remuneratória com pessoal, que não a revisão geral dos vencimentos de que trata o art. 37, X, da CF/88, haja vista que esta é um direito constitucional do servidor³, carece de previsão *específica* na lei de diretrizes orçamentárias:

² Eis o que reza o § 2º, art. 1º, Lei nº 8.142/90: "*§ 2º - O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.*"

³ A revisão geral deve ser concedida mesmo estando os limites de despesa com pessoal comprometidos. Isso porque, e nos parece que tenha sido medida inteligente do legislador, não pode a administração, que é a responsável pelos limites, utilizar-se de contratações outras a tal ponto que venha a comprometer o poder aquisitivo do servidor efetivo que, por não ter o poder de gerência, ficaria submetido à redução de seus vencimentos, o que é vedado pela CF/88, art. 37, XV.

Assim como o Art. 7º, VI, da CF/88, estabelece como direito social a irredutibilidade dos salários, não há como negar que dentre o rol dos direitos sociais também está inserida a irredutibilidade dos vencimentos, posto que possui a mesma natureza.

Logo, ao se conjugar o art. 37, X e XV, da CF/88, não deveria a previsão orçamentária imiscuir-se de prever a revisão geral, anualmente, sob pena de afetar os direitos sociais do servidor.

Pelo princípio do planejamento que deve nortear as ações públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, seguindo orientação constitucional do art. 165, § 2º, onde estabelece como função da lei de diretrizes a orientação da elaboração da lei orçamentária, frisa-se da importância e, a nosso ver, da necessidade de previsão de recuperação das perdas dos vencimentos e de salários que ultrapassem um exercício financeiro.

Tal assertiva, além do cumprimento do princípio do planejamento e do conseqüente equilíbrio entre receitas e despesas que deve resultar deste planejamento e, assim, buscando resguardo na função constitucional da LDO de orientar a elaboração da proposta orçamentária, encontra amparo, também, na tese de que o art. 169, § 1º, da CF/88, reporta-se à previsão nas leis orçamentárias, que possuem vida limitada e dividida em períodos administrativos de 12 meses coincidentes com o ano civil (art. 34 da Lei 4.320/64). Por lógico, o valor que ultrapassar a reposição de um exercício financeiro, em que pese não se revelar *aumento real* para o servidor, é aumento real para fins orçamentários e que vai afetar o equilíbrio das contas e necessita de prévio planejamento, haja vista que o administrador terá que adotar medidas para recompor o equilíbrio fiscal. Sem a orientação na LDO a lei orçamentária deixará de ser



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - ***se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias***, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (grifamos)

Sendo assim, não encontra sustentação a previsão genérica adotada, até então, na maioria dos municípios. Deve ser privilegiado o princípio do planejamento; logo, em caso de criação de cargos, funções ou outra espécie remuneratória, deverá haver a previsão *exclusiva* sobre estas parcelas e qual o número de vagas. Nessa esteira não seria exagero referir que o abono concedido aos professores com recursos do FUNDEB, por se revestir de caráter remuneratório, deve ter previsão expressa na LDO.

Por fim, cabe enfatizar que as despesas de cunho indenizatório, tais como diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, ajuda de custo, desde que dotadas de razoabilidade em seu valor que não a desnature, não necessitam de previsão expressa na LDO.

(b) Política Tributária

preparada para absorver a recuperação de vencimentos, até mesmo porque sem previsão anterior, não há indicativo do *quantum* desta recuperação.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

A política tributária, desde a CF/88, já deveria fazer parte das leis de diretrizes dos governos municipais brasileiros. Porém, o que assistíamos era a clássica redação de que projetos de leis específicos disporiam sobre as alterações tributárias. Ora, isso seria perfeitamente dispensável face ao princípio consagrado da legalidade tributária. O que pretendeu a CF/88 foi cumprir uma das funções essenciais da LDO, a de orientar a elaboração da proposta anual, dispondo sobre qual a direção a ser seguida pela administração.

Assim, a LDO não precisa dispor exatamente sobre o que deverá mudar na política tributária, mas deve apontar para as mudanças. Pode-se exemplificar com a revisão da planta de valores, o IPTU progressivo, etc;


- (c) definição sobre a organização da proposta orçamentária anual;
- (d) indicação de que os valores constantes na LDO são valores com o objetivo de planejamento e não se constituem em norma propriamente dita. Significa dizer que possuem valor indicativo e não normativo;
- (e) reserva de contingência;
- (f) cronograma mensal de desembolso dos Poderes;
- (g) recursos destinados ao Poder Legislativo;
- (h) normas relativas ao sistema de custos;
- (i) normas relativas à avaliação dos resultados dos programas de governo para a sociedade;
- (j) condições para o início de novos projetos, priorizando os já em andamento e as despesas de manutenção (art. 45 da LRF);
- (k) conservação do patrimônio público;
- (l) transferências de recursos à administração indireta;
- (m) auxílios e subsídios a pessoas físicas e jurídicas;
- (n) definição de despesa irrelevante para fins do art. 16 - criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental (art. 16, § 3º, da LRF);
- (o) previsão dos casos em que será possível a realização de horas extras se ultrapassados os limites de pessoal (art. 22, § único, V, da LRF); e
- (p) condições para o pagamento de despesas de manutenção de outros entes da federação, tais como locações e transporte escolar (art. 62, da LRF).

DA DECISÃO FINAL

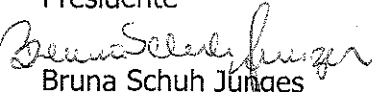
Após análise do Projeto encaminhado à CGP encerrou-se a reunião da Comissão. Todos os membros que compõe a CGP opinaram e aprovam de forma unânime esse parecer, opinando pela aprovação do projeto de lei em apreço.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS


Matheus Klassmann

Presidente


Bruna Schuh Junges

Membro


Alice Vanessa Gerlach Frühling

Membro


Eduardo Luchesi

Assessoria Jurídica