

PARECER Nº 879/2022

**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 879/2022.

Processo: 16.725/2022 (Apenso: Emenda 230/2022)

Mensagem do Poder executivo: nº 094/2022

Assunto: **EMENDA MODIFICATIVA Nº 230/2022** AO PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO QUE “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023.”

Autoria: Vereador DILEMÁRIO ALENCAR

Análise – Parecer Conjunto.

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Vereador apresentou o presente projeto de Emenda Modificativa acima epigrafada, para devida análise.

O Parlamentar propôs emenda modificativa ao projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023, para **construir creche (CMEI) no Distrito da Guia – levar acesso de cobertura da demanda da educação infantil (creche 0 a 3 anos) para o Distrito da Guia no valor de R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).**

É o relatório.

II - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A propósito das atribuições da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, estabelece o Regimento desta Augusta Casa - Resolução nº 008 de 15/12/2018:

Art. 50. Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:

I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano



Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;

(...).

Cabe a esta Comissão emitir parecer sobre a compatibilidade e/ou a adequação financeira e orçamentária da proposição e, quando for o caso, sobre o mérito. Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária as proposições que impliquem aumento ou diminuição de receita ou despesas públicas.

A emenda apresentada tenta criar ações governamentais que não guardam previsão no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, em clara incompatibilidade com outras peças orçamentárias, anteriormente aprovadas, contrariando a Constituição Federal e Estadual.

Observa-se que a emenda acrescentada na LOA se apresenta ao ordenamento jurídico em inobservância ao que preceitua os art. 162, §§ 1º, 2º, 4º e 7º, além do art. 164, §3º, I, III, e §4º, todos da Constituição Estadual, bem como em clara inconformidade ao que dispõe a Constituição Federal nos seus art. 165, §§ 4º, 5º, 7º e 8º e art. 166, §3º, I, III, e §4º.

Nos termos da orientação do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, as emendas parlamentares podem versar sobre matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guardem pertinência temática com o objeto da proposição legislativa e não importem em aumento de despesa. Vejamos a Jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR – AUMENTO DE DESPESA – VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. O poder de emendar o projeto de lei do executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa, desde que não haja a desestruturação do sistema de organização e reequilíbrio técnico do orçamento proposto, causando efetivo prejuízo para a Administração Pública do Município. (N.U 1000292-53.2021.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, Órgão Especial, Julgado em 09/09/2021, Publicado no DJE 23/09/2021).

Pelo princípio da simetria constitucional, os projetos de lei orçamentária municipal podem ser objeto de emenda, conforme prevê a Constituição do Estado de Mato Grosso em seu art. 164 §§ 1º e 2º, confira-se:

Art. 164. *Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, sendo aprovados por maioria*



absoluta dos seus membros.

(...).

§ 1º Caberá à Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão referida no parágrafo anterior, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

No entanto, conforme estabelecem os §§ 3º e 4º do mesmo diploma legal, referido emendas são circunscritas por regras de limitação material, vejamos:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem 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, excluídos as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço de dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para os Municípios.

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovados quando incompatíveis com o plano plurianual.

Importante destacar que o constituinte não se valeu de conjunção adversativa para enumerar tais requisitos, sendo imprescindível, portanto, que estejam todos os presentes para que seja possível a emenda aos projetos de leis orçamentárias.

Vejamos o art. 28, II, “e” da **Lei Municipal nº 6.844/2022, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023:**

Art. 28. Ao projeto de lei orçamentária não poderão ser apresentadas emendas que:

I – (...);

II - anulem despesas relativas a:

a) (...);



e) manutenção das atividades essenciais dos órgãos e entidades;

O papel dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento, visando assegurar o sucesso da atuação governamental nos municípios, Estados e União.

O art. 162 da Constituição Estadual reproduz o art. 165 da Constituição Federal. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“A iniciativa e elaboração do projeto de lei orçamentária anual cabem privativamente ao Executivo, que deverá enviá-lo, no prazo legal, ao Legislativo, com todos os requisitos indicados na Constituição da República” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 485-486).

Ademais, o poder de emendar o projeto de lei orçamentária anual de autoria do Poder Executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa, **desde que não haja a desestruturação do sistema de organização e equilíbrio técnico do orçamento proposto, causando efetivo prejuízo para a Administração Pública do Município.**

LOGO CONCLUIMOS QUE A EMENDA APRESENTADA NÃO ESTA DE ACORDO COM O QUE ESTA PREVISTO NA Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023, EM RAZÃO DO MONTANTE RECURSO FINANCEIRO EXIGIDO DE RETIRADA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CUMUNICAÇÃO, INVIABILIZANDO A manutenção das atividades essenciais do órgão.

VISTO QUE A JUNÇÃO DE EMENDAS APRESENTADAS QUE RETIRAM RECURSO DA REFERIDA SECRETARIA É NO VALOR DE R\$ 22.044.000,00 (Vinte e dois milhões e quarenta e quatro mil reais) E A RECEITA DESTINADA PARA A SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO É NO VALOR DE R\$ 36.756.489,00 (Trinta e seis milhões setecentos e cinquenta e seis mil e quatrocentos e oitenta e nove reais), sobrando um montante de R\$ 14.712.489,00 (Quatorze milhões setecentos e doze mil e quatrocentos e oitenta e nove reais).

DESTE MODO A PRESENTE EMENDA VIOLA O ARTIGO 28, INCISO II, “E” DA LEI nº Lei 6844/2022, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023. ASSIM OPIAMOS PELA REJEIÇÃO.

CONCLUSÃO.

No mérito esta Comissão entende que o Projeto em análise não atende aos requisitos da conveniência, oportunidade e utilidade, causando desestruturação do sistema de organização e equilíbrio técnico do orçamento proposto.



VOTO DA COAEO

Voto do relator pela rejeição da matéria.

III – ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO.

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

As emendas ao orçamento são um instrumento previsto na Constituição Federal por meio do qual os parlamentares influem na alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual.

A elaboração do orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo, sendo constituído dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao **orçamento anual** encaminhados ao Legislativo para apreciação, nos termos do artigo 165 da Constituição:

***Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

*III - os **orçamentos anuais.***

Cada uma dessas leis possui objeto próprio que não se confundem.

A LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Nela é estimada a receita e fixada as despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

Neste sentido vejamos o que nos informa o art. 104 da LOM:

***Art. 104.** Os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao **Orçamento Anual**, e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciadas pela Câmara Municipal e, se for o caso, aprovados pela maioria absoluta de seus membros.*

*§ 1º As emendas ao projeto de lei do **Orçamento Anual** ou aos **projetos que o modifiquem serão admitidas**, desde que:*

I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

A Constituição Federal em seu Capítulo II, que trata de finanças públicas, nos informa que o plano plurianual estabelecerá as metas, objetivos da administração, note:

***Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

I - o plano plurianual;



II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Segundo a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 164. *Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, sendo aprovados por maioria absoluta dos seus membros.*

(...).

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem 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**, excluídos as que incidam sobre:*

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço de dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para os Municípios.

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Portanto, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas nas seguintes hipóteses: a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: i) dotações para pessoal e seus encargos; e serviço da dívida e c) sejam relacionadas: i) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (§ 3º do art. 166, CF/1988).

Ademais, o art. 2º do projeto não consta o valor referente a anulação de despesa de **R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), contrariando nosso ordenamento.**

Dessa maneira constatamos que o autor não cumpriu todos os requisitos para apresentação da referida emenda.

2. REGIMENTALIDADE.



O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto de lei atende os requisitos da lei Complementar 95/98.

4. CONCLUSÃO.

Assim, por não atender todos os requisitos para apresentação da emenda opinamos pela rejeição da mesma, salvo melhor juízo.

5. VOTO DA CCJR

Voto do relator pela rejeição da matéria.

Cuiabá-MT, 28 de dezembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330036003500370038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **28/12/2022 18:26**

Checksum: **86A3707FEEC434A910FEF75B23F73F12EB628D3A1F2EF8E49DB1896D6F689ECA**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330036003500370038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

