

PARECER Nº 389/2022

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Processo: 8417/2022

Emenda Aditiva: 030/2022

Autoria: Vereador TENENTE CORONEL PACCOLA

Assunto: Projeto de Emenda Aditiva ao Projeto de Lei 162/2022, que inclui meta e iniciativa aprovada no PPA 2022/2025 – Lei Municipal nº 6.740 de 28 de 2021.

I – RELATÓRIO

O autor pretende acrescentar dispositivos ao Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023 e dá outras providências. (Mensagem nº 59/2022), vejamos os dispositivos a serem inseridos:

Art. 1º Inclui como meta e iniciativa ao órgão 32 (Secretaria Municipal de Ordem Pública e Defesa Civil), unidade orçamentária 32. 101 (Secretaria Municipal de Ordem Pública e Defesa), função 6 (Segurança Pública), subfunção 181 (Policciamento) Programa 0020 (Integrado de Cidadania) Ação 2415 (Execução de Ações de Apoio à Segurança Pública) do anexo I de Prioridades e Metas do Projeto de Lei 162/2022 (Mensagem 59/2022), contendo a seguinte redação:

Parágrafo único. Incluir profissionais da jornada delegada nas unidades de saúde e hospitalares, para execução de ações de segurança/policciamento no município de Cuiabá.

É o relatório.

MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): legislação municipal que estabelece as diretrizes, normas, prioridades, metas e principais parâmetros do Projeto de Lei Orçamentária Anual e constitui elo entre o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA, além de definir metas e prioridades a LDO determina, ponto a ponto, como devem ser a elaboração e a execução do orçamento do ano seguinte.

As atribuições da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução



Orçamentárias estão disciplinadas no Regimento desta Casa que estabelece:

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;

(...);

A possibilidade de emendas legislativas a projeto de lei orçamentário está previsto no art. 190 do RI, vejamos:

Art. 190 Recebidos do Prefeito os projetos de lei relativos às matérias referidas no [art. 104](#) da L.O.M., o Presidente dará conhecimento aos Vereadores, enviando-os, imediatamente, à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária para recebimento de emendas, nos 20 (vinte) dias seguintes.

Parágrafo único. A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária pronunciar-se-á em 20 (vinte) dias sobre os projetos e as emendas, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída como item único da Ordem do Dia da primeira sessão desimpedida.

CONCLUSÃO.

Em razão da emenda, acrescer matérias que a ação já existe, ou seja, Ação 2415 (Execução de Apoio a Segurança Pública), e a proposta de “Incluir profissionais da jornada delegada nas unidades de saúde e hospitalares, para execução de ações de segurança/policiamento no município de Cuiabá, já estão cobertas pela proposta de mudança apresentada entendemos que no mérito merece ser rejeitada.

VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE



A elaboração do orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo, sendo constituído dos projetos de leis relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual encaminhados ao Legislativo para apreciação, nos termos do artigo 165 da Constituição de 1988:

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.

O PPA é o documento que traz as **diretrizes, objetivos e metas de longo e médio prazo para administração pública**. Nele estão previstos as grandes obras públicas e projetos a serem realizadas nos próximos anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública.

A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, **baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.**

A LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, 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 às despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, **baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.** Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. **Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.**

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

Dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I – (...);

II - as Diretrizes Orçamentárias;



(...);

§ 2º As Diretrizes Orçamentárias compreenderão, 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;

*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 carreira, bem como a admissão 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.

V – gastos com a execução de projetos e programa, que atingem direta ou indiretamente as crianças e adolescentes, fazendo-os constar em planilha separada na Lei de Diretrizes Orçamentárias. [\(Dispositivo incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 22 de maio de 2007\).](#)

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser necessariamente, os contidos na Constituição Federal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município, se houver.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo passou a participar de maneira mais efetiva na elaboração do orçamento público ao lado do Poder Executivo.

As emendas apresentadas por parlamentares são o instrumento legítimo e adequado para a sua intervenção em qualquer proposição que se acha em apreciação pelo Poder Legislativo, e o projeto de lei, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023. **Entretanto, elas devem ser apresentadas com critérios e observando as regras estabelecidas previamente no Projeto da Lei do Plano Plurianual.**

Vejamos a Jurisprudência:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Emendas à Lei do Plano Plurianual (PPA) do Município de Franca, quadriênio 2018/2021. 1. Emendas ao Plano Plurianual que não foram objeto de votação quando da aprovação do referido instrumento orçamentário. Acréscimo posterior, por ocasião da votação das emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que viola o processo legislativo, subvertendo a disciplina do poder de emenda parlamentar em leis orçamentárias, notadamente a exigência de compatibilidade das emendas da LDO ao PPA, nos termos do § 2º do artigo 175 da CE/89. 2. Erro material do acórdão que



deve ser corrigido, para adequar o dispositivo ao objeto da impugnação. 3. Inconstitucionalidade, por arrastamento, das emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Omissão do v. acórdão ora sanada. 4. Embargos acolhidos.

(TJSP; Embargos de Declaração Cível 2001311-65.2018.8.26.0000; Relator (a): Pereira Calças; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 08/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) **não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI 6072, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado



em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

A apresentação de emendas aos projetos de lei encontra amparo nos artigos 103 e seguintes do Regimento Interno.

A possibilidade de emendas legislativas à projeto de lei orçamentário está previsto no art. 190 do RI.

A emenda apresentada é tempestiva, pois atendeu ao prazo estabelecido no cronograma estabelecido pela Comissão de Finanças.

No entanto quanto ao objeto existe óbice a sua aprovação tendo em vista que a ação já existe, ou seja, Ação 2415 (Execução de Apoio a Segurança Pública), e a proposta de “Incluir profissionais da jornada delegada nas unidades de saúde e hospitalares, para execução de ações de segurança/policiamento no município de Cuiabá,” já estão cobertas pela Ação 2415.

A emenda apresentada pretende acrescentar matérias que já estão previstas nas ações da LDO apresentada pelo Executivo.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende as exigências de redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, neste aspecto nada a acrescentar.

4. CONCLUSÃO.

Diante da existência de vícios materiais, entendemos, salvo melhor juízo, que a mesma não atende aos preceitos constitucionais e orçamentários estabelecidos em lei.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO



Cuiabá-MT, 12 de julho de 2022



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003200310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



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 320036003200310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **13/07/2022 13:14**

Checksum: **2B22C9E383DCF75EA93201D4EC50655C558D9E43944AF27191A223FDC58F806E**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003200310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

