

PARECER Nº 878/2022

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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 16725/2022 (Apenso: **Emenda nº. 328/2022**)

Mensagem do Poder Executivo: nº 094/2022

Assunto: **EMENDA MODIFICATIVA Nº 328/2022** AO PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO QUE “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023.”

Autoria: Vereadora Michelly Alencar

Análise – Parecer Conjunto.

I - RELATÓRIO

A autora pretende propor Emenda Modificativa na Lei Orçamentária Anual (LOA) para **destinar R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) par implementação do Programa Passe Livre Atleta, os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMOB).**

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:

De acordo com o **Art. 50, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, in verbis:**

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 à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária 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.

Isso já foi objeto de decisão judicial da nossa corte estadual, Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT – neste ano de 2022, e, justamente, uma lei aprovada pelo Município de Cuiabá. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 6.755/2018 DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – GRATUIDADE DA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA AS PESSOAS ATLETAS E PARATLETAS – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, III, AMBOS DA CONST. ESTADUAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

A determinação de gratuidade da tarifa do transporte coletivo urbano municipal para atletas e paratletas é matéria diretamente ligada à gestão administrativa, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Logo, uma vez constatado que a obrigação foi veiculada por intermédio de lei deflagrada pelo Poder Legislativo local, usurpando iniciativa legiferante outorgada privativamente ao Prefeito, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei n. 6.755/2022, do Município de Cuiabá, dada a ofensa aos princípios que cuidam da repartição de competências (art. 195, parágrafo único, da Const. Estadual) e separação de poderes (art. 190, caput, da Const. Estadual).

(N.U 1009649-23.2022.8.11.0000, **ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS**, Órgão Especial, Julgado em 15/09/2022, Publicado no DJE **27/09/2022**)



Ou seja, sem previsão na LDO e PPA e sem lei específica não tem como destinar recursos com essa vinculação, porque passe livre tem que estar devidamente prevista em norma anterior.

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.

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, referidas 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 presentes para que seja possível a emenda aos projetos de leis orçamentárias.

Vejamos o Art. 28, II, “e” da Lei Municipal nº 6844/2022:

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, e **Hely Lopes Meirelles** complementa sua opinião asseverando que “**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 o 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 MOBILIDADE URBANA (SEMOB), INVIABILIZANDO A MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES ESSENCIAIS DO ÓRGÃO.

DESTE MODO A PRESENTE EMENDA VIOLA O ARTIGO 28, INCISO II, “E” DA LEI nº Lei 6844/2022 que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023, ASSIM OPINAMOS 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 reequilíbrio técnico do orçamento proposto.**

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A Carta Constitucional vigente determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

A **Lei Orgânica Municipal** estabelece:

***Art. 17.** Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, no que se refere ao seguinte:*

(...);

***II** - orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias, autorizando a abertura de créditos suplementares e especiais, se necessários;*

***Art. 41** Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;*

(...);

***X** - enviar à Câmara os projetos de leis relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual do Município e das autarquias;*

(...).

***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;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidem sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida.

III - estejam relacionadas com:

a) a correção de erros e omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

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.

Isso já foi objeto de **decisão judicial da nossa corte estadual, Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT – neste ano de 2022, e, justamente, uma lei aprovada pelo Município de Cuiabá.** Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 6.755/2018 DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – GRATUIDADE DA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA AS PESSOAS ATLETAS E PARATLETAS – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, III, AMBOS DA CONST. ESTADUAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

A determinação de gratuidade da tarifa do transporte coletivo urbano municipal para atletas e paratletas é matéria diretamente ligada à gestão administrativa, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Logo, uma vez constatado que a obrigação foi veiculada por intermédio de lei deflagrada pelo Poder Legislativo local, usurpando iniciativa legiferante outorgada privativamente ao Prefeito, deve ser reconhecida



a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei n. 6.755/2022, do Município de Cuiabá, dada a ofensa aos princípios que cuidam da repartição de competências (art. 195, parágrafo único, da Const. Estadual) e separação de poderes (art. 190, caput, da Const. Estadual).

(N.U 1009649-23.2022.8.11.0000, **ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS**, Órgão Especial, Julgado em 15/09/2022, Publicado no DJE **27/09/2022**)

Ou seja, sem previsão na LDO e PPA e sem lei específica não tem como destinar recursos com essa vinculação, porque passe livre tem que estar devidamente prevista em norma anterior.

A matéria não está em conformidade com a Lei Orgânica Municipal.

2. REGIMENTALIDADE.

A Emenda atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

A Emenda atende as exigências redacionais.

4. CONCLUSÃO

Destarte, vê-se que as respectivas emendas, ao menos no que diz respeito aos seus aspectos jurídicos, não estão em consonância com os dispositivos legais.

5. VOTO CCJR.

Voto do relator pela REJEIÇÃO.

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 330036003500370030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **28/12/2022 17:28**

Checksum: **47D01A277DC3B153DB6F434BBFBA378E166720A224B0701575BA87535AD4C2FE**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330036003500370030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

