

PARECER Nº 417/2022

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

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.**

**PARECER CONJUNTO**

**Processo:** 8417/2022

**Emenda Aditiva:** 037/2022

**Autoria:** Vereadora EDNA SAMPAIO

**Assunto:** Projeto de Emenda Aditiva que acrescenta o art. 2º-C ao projeto de Lei 162/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

**I – RELATÓRIO**

A autora pretende acrescentar dispositivos ao Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2023 e dá outras providências, nos termos da Mensagem nº 59/2022. Assim, deseja estabelecer como prioridade para o ano de 2023 o combate ao racismo estrutural, através de políticas que promovam a educação antirracista, sem prejuízo das estabelecidas nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assevera que o combate ao racismo estrutural e institucional presente na sociedade brasileira é medida que vem sendo adotada pelos diferentes organismos públicos e privados. E não obstante tais medidas representarem avanço histórico e constituindo-se como um marco na história de luta da comunidade negra, ainda se faz necessário muitas outras medidas de combate ao racismo, com práticas antirracistas, como as que visam ser asseguradas a nível do Poder Público Municipal com a presente emenda.

É o relatório.

**II – EXAME DA MATÉRIA**

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

A principal finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo o Poder Executivo, legislativo, empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no PPA. 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. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos. 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.

A emenda apresentada pela autora não traz essa finalidade própria da LDO, pois estabelece ações, prioridades e metas que são típicas do PPA.

Em conformidade com o que dispõe o Regimento desta Casa esta Comissão deve manifestar com prioridade sobre a matéria:

**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.*

**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;*

*(...);*

Em razão de a emenda acrescentar matérias que fogem aos objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos que no mérito não merece prosperar.

CONCLUSÃO.

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

VOTO.

## **MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

### **1. 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, que dispõe:

*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 Plano Plurianual - 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 Lei das 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.

A Lei Orçamentária Anual - 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 a fixada as despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

Nela deve 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, conforme previsto na 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.*

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 Lei de Diretrizes Orçamentárias tem as seguintes finalidades: a) Fixar o montante de recursos que o Governo Municipal pretende economizar; b) Traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; c) Autorizar o aumento das despesas com pessoal; d) Regular as transferências a entes públicos e privados; e) Disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; f) Indicar prioridades para os financiamentos.

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, entretanto, elas devem ser apresentadas com critérios e observando as regras estabelecidas previamente no Projeto da Lei do Plano Plurianual.

Assim as emendas à LDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (CF, artigo 166, parágrafo 4º).

Não se questiona a intenção da parlamentar, conforme demonstrou na justificativa, entretanto, a emenda apresentada destoa das finalidades da LDO. Pretende estabelecer como prioridade da administração pública municipal para o ano de 2023 o combate ao



racismo estrutural, através de políticas que promovam a educação antirracista, a política de qualificação de professores para promoção da educação para a igualdade racial e realização de campanhas de publicidade de caráter educativa, matérias típicas do Plano Plurianual.

A própria Constituição evidencia que os objetivos, diretrizes e as metas farão parte da lei que instituir as diretrizes orçamentárias. Portanto, as metas, parcelas de resultados, podendo ser qualitativa ou quantitativa que se pretende alcançar no período de vigência da Lei:

**Art. 165. (...).**

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

Ainda sobre o tema importante mencionar o entendimento de nossos Tribunais a exemplo dos seguintes julgados:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDAS ADITIVAS E MODIFICATIVAS DO PODER LEGISLATIVO. ELEVAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, SEM A INDICAÇÃO SUFICIENTE DE RECURSO. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI PLURIANUAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. A medida cautelar deve ser deferida quando demonstrada a relevância de seus fundamentos e a possibilidade de causar dano de grave ou difícil reparação e ineficácia da futura decisão. (TJMG - Tutela Cautelar Antecedente 1.0000.15.099480-4/001, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016).**

A emenda apresentada pretende acrescentar matérias que fogem aos objetivos da LDO.

**2. REGIMENTALIDADE.**

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

**3. REDAÇÃO.**

O Projeto de Emenda apresentado pela nobre parlamentar não atende também as exigências de redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece:

**Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos**



*seguintes princípios:*

*I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;*

**II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;**

#### 4 - CONCLUSÃO.

Não se discute a iniciativa legislativa da parlamentar, entretanto, a propositura não está em sintonia com nosso ordenamento, haja vista que a matéria apresentada foge aos objetivos da LDO e sim do Plano Plurianual.

#### 5 – VOTO.

Pela rejeição da matéria

Cuiabá-MT, 12 de julho 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 320036003200310036003A00540052004100

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

Checksum: **DD9C6EB014700756833B49D32226DAF2824836CB525A168593D6818329CC13F6**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003200310036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

