

PARECER Nº 423/2022

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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 8417/2022

Emenda Aditiva: 039/2022

Autoria: Vereadora Edna Sampaio

Assunto: PROPOSTA DE EMENDA AO PROJETO DE LEI Nº 162/2022 – PROCESSO Nº 8417/2022 QUE: “ACRESCENTA O ART.2º-A AO PROJETO DE LEI 162/2022 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2023 (MENSAGEM 59/2022)”

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. (Mensagem nº 59/2022), vejamos os dispositivos a serem inseridos:

Art. 1º. Fica acrescentado o art. 2-A ao Projeto de Lei 162/2022 – Mensagem 59/2022, o qual vigorará com a seguinte redação:

**CAPÍTULO I
DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

*“Art. 2º-A. É prioridade da administração pública municipal para o ano de 2023, combater a desigualdade social, aprofundada pela pandemia de COVID-19, sem a exclusão das ações estabelecidas nos anexos desta lei, através das seguintes diretrizes:
§1º Combater a extrema pobreza e a insegurança alimentar através de política pública municipal*



de transferência de renda, em valor monetário suficiente para assegurar os direitos fundamentais à alimentação, moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte.

§2º Garantir o direito fundamental à moradia das pessoas em situação de vulnerabilidade social extrema, compreendidas aquelas em situação de rua, imigrantes e outros grupos sociais afetados pela pandemia de COVID-19 e sob risco de serem desalojadas.

§3º Implantar a política municipal para a população imigrante, garantindo a instalação do Conselho Municipal dos Imigrantes e do Centro de Referência de Atendimento à População Imigrante.

§4º Investir em políticas de geração de emprego e renda, através da estratégia de economia solidária, do associativismo, garantindo o fomento, a cooperação técnica e a formação para empreendedores/as solidários/as do campo e da cidade.

I - Para os fins desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, economia solidária consiste em atividade de caráter associativo para fins econômicos pautados pela igualdade entre todos que se unem para produzir, consumir, comercializar ou trocar mercadorias ou serviços.

§5º Investir em capacitação profissional com cursos profissionalizantes à população, incluída a reabilitação profissional dos que obtiveram alta previdenciária do auxílio doença.

§6º Investir na criação, implementação e execução de um banco de alimentos, voltado ao abastecimento e atendimento da comunidade local em situação de vulnerabilidade social, insegurança alimentar, extrema pobreza, em situação, assim como outras vulnerabilidades com o fim de assegurar o direito humano e fundamental à alimentação.”

Sustenta que: “A reafirmação e consecução do referido objetivo, revela-se como tarefa humanitária e também um desafio fundamental dos governos, diante do dado revelado pela Rede Penssan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar), que mostrou que quase 117 milhões de brasileiros não se alimentaram como deveriam e 9% da população passa fome.



É sabido por todos que a pandemia da COVID-19 agravou e continua a agravar o cenário de insegurança alimentar, da pobreza e extrema pobreza em nosso país, fato que compromete o próprio Estado Democrático de Direito, diante da violação da dignidade da pessoa humana de contingente populacional que inviabiliza o exercício da democracia.”

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

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:

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 Lei de Diretrizes Orçamentárias tem outras importantes atribuições:



- Fixa o montante de recursos que o Governo Municipal pretende economizar;
- Traçam regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes;
- Autoriza o aumento das despesas com pessoal;
- Regulamenta as transferências a entes públicos e privados;
- Disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas;
- Indica 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 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.

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.

Quanto ao objeto existe óbice a sua aprovação tendo em vista que a ação já existe, ou seja, **a emenda apresentada pretende crescer matérias que já estão previstas nas ações da LDO apresentado pelo Executivo.**

Vejamos a jurisprudência pátria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCLUSÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES. i. EMENDAS N. 2 E N. 3 À LDO E AS EMENDAS N. 1 E N. 2 À LOA.

Alterações que destinam valores para a implantação de coleta seletiva de lixo, com a criação de cooperativa de catadores, e para a subvenção a entidades filantrópicas. Observância às regras constitucionais para a apresentação de emendas a projetos de leis orçamentárias. Ausência de vício de inconstitucionalidade.

ii. EMENDA N. 1 À LDO. Previsão de destinação de valores que não estava contemplada no Plano Plurianual, a Lei n. 2.259/17.



Alteração que extrapola os limites constitucionais ao poder de emendar. Violação às restrições impostas pelos §§ 1º e 2º do artigo 175 da Constituição Estadual. Padece de inconstitucionalidade a imposição parlamentar de transferência de valores determinados sem a demonstração de compatibilidade com a legislação orçamentária, sem a indicação dos recursos necessários para tanto, sem nenhuma correlação com os demais dispositivos do texto da lei e sem se destinar à correção de erros ou omissões. Inconstitucionalidade da Emenda parlamentar n. 1 ao Projeto de Lei n. 15/19 (LDO) e, em consequência, do texto normativo em vigor dela decorrente. Ação julgada parcialmente procedente.

(**TJSP**; Direta de Inconstitucionalidade 2287971-44.2019.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 15/07/2020**; Data de Registro: 17/07/2020)

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)

Portanto não há viabilidade constitucional e/ou legal para a juridicidade desta Emenda.



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 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

VOTO DO RELATOR **PELA REJEIÇÃO.**

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 Orçamentária estão disciplinadas no Regimento desta Casa que estabelece:

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

1 – 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;

(...);

1. CONCLUSÃO.

Em razão de a Emenda **acrescer matérias que a Ação Orçamentária já existe e já estão contempladas no instrumento original** entendemos que no mérito a **proposta de Emenda merece ser rejeitada**.

2. VOTO.

VOTO DO RELATOR **PELA REJEIÇÃO**.

Cuiabá-MT, 13 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 320036003300310032003A00540052004100

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

Checksum: **CE853DB0D9A1E0DF7FBF8716FF338ACFCD8378EDE2BD838324393BD8E31AB3F5**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

