

PARECER Nº 604/2021

Processo: 8156/2021

Ementa: EMENDA ADITIVA Nº 003/2021 AO PROJETO DE LEI EM SUBSTITUIÇÃO À MENSAGEM Nº 069/2021, QUE EM SÚMULA "ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA O EXERCÍCIO DE 2022". (MENSAGEM Nº 85 /2021)

Autoria: Michelly Alencar (Câmara Digital)

PARECER CONJUNTO DAS COMISSÕES DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO Nº604/2021

I - RELATÓRIO

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

O Parlamentar propôs emenda ao projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2022, para implementação de espaços para amamentação no âmbito do trabalho, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), os recursos serão remanejados da Reserva de Contigência.

É o relatório.

II - DO MÉRITO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

A emenda apresentada tenta criar ações governamentais sem guardar 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 contrariedade 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 Supremo Tribunal Federal, 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:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N.



11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2583, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001).

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.

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.

No caso o conteúdo da Emenda retirar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) da Reserva de Contigência para implementação de espaços para amamentação no âmbito do trabalho, ação esta não prevista no PPA e na LDO, tornando a emenda apresentação incompatível com a Lei Orçamentária Anual merecendo portanto ser rejeitada.

III - EXAME DA MATÉRIA

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 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.

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.

Importante destacar que a LEI Nº 6.697, DE 02 DE AGOSTO DE 2021 , que Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2022 e dá outras providências, trouxe uma novidade nas vedações em relação as emendas a Lei Orçamentaria, incluído na vedação a anulação de despesas relacionada a reserva de contingência , vejamos o que dispõe o texto legal:

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

(...)

II - anulem despesas relativas a:

- a) dotações para pessoal e encargos sociais;
- b) serviço da dívida;
- c) pagamento do PIS/PASEP;
- d) precatórios e sentenças judiciais;
- e) manutenção das atividades essenciais dos órgãos e entidades;
- f) reserva de contingência;

Dessa forma, diante da existência de tais vícios materiais, imperiosa se faz o indeferimento do projeto em análise, justamente para se adequar aos preceitos orçamentários estabelecidos em lei.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

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

4. CONCLUSÃO.

Dessa forma, por estar em desacordo com preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Município, Lei nº 101/00 e com a Lei nº4.320/1964, opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO:

VOTO DO RELATOR - PELA REJEIÇÃO



Cuiabá-MT, 27 de dezembro de 2021



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade>
com o identificador 310032003300350034003A00540052004100, 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://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 310032003300350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 27/12/2021 20:27

Checksum: **8D407D6BD1A29A3905E08B954DE7F997284B44A1BF1C278E5035FEAEE4FC8487**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 310032003300350034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

