

PARECER Nº 709/2024

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E COMISSÃO DE
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

PARECER CONJUNTO

Processo: 14.695/2024

Autoria: PODER EXECUTIVO

Assunto: Projeto de lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025 e dá outras providências.

Mensagem: 030/2022

Relator único.

I – RELATÓRIO

Afirma o Executivo que, em cumprimento ao que prevê a Constituição Federal, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei Federal nº 4.320/1964 e a Lei Orgânica do Município de Cuiabá, encaminha a esta Casa a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025, para análise e deliberação.

Assevera que a proposição estabelece as metas e as prioridades da Administração Pública Municipal para o próximo ano e, ainda, fixa normas atinentes à elaboração da Lei Orçamentária Anual, às propostas para a alteração da legislação tributária, à administração da dívida e operações de crédito, às despesas com pessoal e encargos sociais e de outras matérias de natureza orçamentária, com fundamento no que dispõe o §2º do art. 165 da Constituição da República.

Informa que o projeto guarda estrita observância aos preceitos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, destacando-se o estabelecimento de metas fiscais, a prévia avaliação dos potenciais riscos fiscais, além da fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e as condições de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

Aduz que o projeto de lei reafirma o compromisso com a responsabilidade fiscal, traduzido na intransigente defesa do êxito obtido no equilíbrio das contas públicas, reconhecidamente fundamental para impulsionar o desenvolvimento da nossa Capital, cuja superior finalidade é a de concretizar o interesse público, e, em consequência, melhorar as condições de vida e de trabalho de toda nossa população.

Esclarece que as metas e prioridades terão precedência na alocação de recursos na Lei Orçamentária do exercício de 2025, não se constituindo, porém, em limite à programação das despesas que deverão constar do referido projeto.

Que atendeu ao que estabelece o art. 44 da Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e



o art. 48 da Lei Complementar 101/2000, pois promoveu as audiências públicas, bem como disponibilizou no “site” da Prefeitura Municipal de Cuiabá formulário para coleta de demandas e sugestões.

É o relatório.

II - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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.

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.

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 Municipal.

O Projeto está acompanhado dos seguintes Anexos:

1. Relatório de obras em andamento;
2. Anexo de Prioridades e Metas;
3. Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal;
4. Anexo das Metas Fiscais;
5. Anexo dos Riscos Fiscais;
5. A comprovação da realização das Audiências Públicas.

As atribuições desta Comissão estão previstas no **Regimento da Câmara Municipal** - Resolução nº 008/2016, que dispõe:

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;



II – acompanhar e Fiscalizar a Execução Orçamentária de acordo com a legislação pertinente;

(...).

O projeto está em consonância com o Plano Plurianual, atende as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e está acompanhado das documentações exigidas.

Assim, opina esta comissão pela aprovação da matéria.

VOTO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A iniciativa legislativa das leis orçamentárias é exclusiva do prefeito, conforme disposto em nossa Lei Orgânica, em consonância com o artigo 165 da Constituição Federal, que deve submetê-lo à apreciação desta Casa até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, conforme disposto no art. 35, § 2º, II, do ADCT.

Assim estabelece a **Constituição Federal**:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

A respeito da matéria em análise ensina o **professor Kiyoshi Harada**:



“A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

O caráter anual dessa lei exsurge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração do orçamento anual. Isto quer dizer que todos os anos a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. E isso deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal como decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (arts. 25, 29 e 32, C.F.).

*Outrossim, essa lei de diretrizes deve dispor sobre alterações na legislação tributária. Como essas alterações implicam o aumento, ou a diminuição da arrecadação tributária, que se refletirá na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, segue-se que as isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concedidos antes do advento dessa lei de diretrizes”. (KIYOSHI HARADA, **Direito Financeiro e Tributário**, 7. ed. São Paulo: Atlas)*

Além das exigências estabelecidas pela Carta Magna outras foram instituídas pela Lei Complementar Federal 101/2000, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece:**

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º](#) o do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

(...);

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores



correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2o O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3o A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

O projeto atende as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois consta dos anexos, estabelece as prioridades da administração, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

Em razão da importância da matéria, haja vista definir as Políticas Públicas, o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001 passou a exigir a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos.

A gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto, tem como objetivo propiciar que a coletividade municipal participe da elaboração das leis orçamentárias.

Segundo o Estatuto, nenhuma das leis orçamentárias, em nível municipal, poderá ser aprovada sem que sejam realizados debates, audiências e consultas públicas. Tal participação é de natureza compulsória, de sorte que vedado está ao Legislativo municipal aprová-los sem a concordância da população, segundo os mecanismos e critérios



legalmente previstos.

Dessa maneira dispõe o **Estatuto da Cidade:**

*“**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, **da lei de diretrizes orçamentárias** e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”*

Analisando o projeto constatamos que essas disposições foram atendidas, com realizações de Audiências Públicas.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, havendo necessidade de sofrer algumas emendas para se adequar à técnica legislativa.

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 01:

A referência aos artigos 10 e 11 devem ser corrigidos para forma cardinal e não ordinal como consta no projeto e estabelece a Lei Complementar Nacional 095/1998:

***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;

(...).

Portanto, devem ser grafados da seguinte forma:

Art. 10 (...).

Art. 11 (...).

Há um lapso no art. 26 do projeto, pois repete-se o §2º.



EMENDA DE REDAÇÃO Nº 02:

O artigo 38 do projeto deve ser emendado para que conste o Poder Legislativo Municipal e deverá ter a seguinte redação:

“Art. 38. A revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Municipal **e do Poder Legislativo**, no exercício de 2025, será aplicada conforme o disposto na legislação pertinente”.

A respeito do tema a Lei Orgânica Municipal estabelece:

A emenda ora apresentada é fundamental para que se atenda as exigências legais nos termos de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, conforme ementa transcrita:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. **REVISÃO GERAL ANUAL.** PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, “a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos”. 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. **Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** 4. **Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual.** 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno,*



*julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019).
[Destacamos]*

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 03:

O **artigo 69** do projeto deve ser emendado, haja vista fazer referência a dispositivos da antiga Lei Federal nº 8.666/1993, que foi revogada pela Lei Federal 14.133/2001 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Portanto, sua redação deve ser a seguinte:

“Art. 69. Para efeito do § 3º do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, entende-se como despesa irrelevante aquela cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites estipulados no art. 75 da lei Federal 14.133 de 01 de abril de 2001 e suas alterações”.

DA EMENDA SUPRESSIVA

No artigo 22 do projeto torna-se necessário **suprimir a expressão “mantida a categoria de programação”**. Isto se justifica para tornar mais claro e coerente o texto da lei, eliminando a redundância, visto que a categoria de programação já estar prevista no §3º do art. 21.

Dessa maneira o **artigo 22 deve ter a seguinte redação:**

“Art. 22. Fica o Poder Executivo autorizado, mediante decreto, a transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições”.

DA EMENDA ADITIVA

O artigo 23 do projeto deve ser emendado para acrescentar a expressão **“categoria econômica”**.

Esta emenda se justifica para tornar mais claro e coerente este dispositivo em relação ao conjunto do texto legal, devendo ter a seguinte redação:

“Art. 23 Fica o Poder Executivo autorizado a criar fonte de recursos, regiões de planejamento, grupo de despesa e modalidade de aplicação em projetos, atividades e operações especiais já existentes,



procedendo a sua abertura através de Decreto Orçamentário, na forma do § 1º do Art. 20 desta lei e do Art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964”.

A propósito da análise das Emendas dispõe o Regimento Interno desta Casa – Resolução nº 008 de 15 de dezembro de 2016:

Art. 163. *Emenda é a proposição apresentada para alterar partes do texto de Projeto.*

Parágrafo único. *As emendas podem ser supressivas, aglutinadas, substitutivas, aditivas, modificativas e de redação, assim entendidas:*

I – emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte do texto;

(...);

IV – emenda aditiva é a proposição que deve ser acrescentada ao texto;

(...);

VI – emenda de redação é a que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto; e

(...).

A apresentação das referidas emendas tem por finalidade adequar o texto original à técnica legislativa, dar coerência ao texto e atender as finalidades da LDO.

4. CONCLUSÃO.

A iniciativa legislativa é exclusiva do prefeito.

A matéria atende os requisitos constitucionais, legais, regimentais e redacionais com a apresentação das emendas.

Atende ainda o disposto na Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, está em consonância com o Plano Plurianual – PPA 2022/2025 e acompanhado com as documentações exigidas, especialmente a comprovação da realização das audiências.

Dessa forma, opinamos pela aprovação da matéria com as emendas apresentadas.

5. VOTO DA CCJR:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS



Cuiabá-MT, 16 de julho de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390032003600340035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em 16/07/2024 13:24

Checksum: **3337159142E7818EAE8912FA6D6F6172D907620BCC6380ABB9C45602688794D6**

