

PARECER Nº 394/2022

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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONJUNTO

Processo: 8417/2022

Autoria: Vereador Poder Executivo.

Assunto: **Projeto de lei** que “Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023 e dá outras providências.”

Mensagem: 059/2022

I – RELATÓRIO ÚNICO.

O Poder Executivo por intermédio da Mensagem 059/2022 encaminha a esta Augusta Casa o projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023.

Assevera que a matéria está em consonância com o previsto na Constituição Federal, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, na Lei Federal nº 4.320/1964 e na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e tem por base os programas e ações estabelecidas na Lei Municipal nº 6.740 de 28 de dezembro de 2021 - Plano Plurianual 2022/2025.

Informa que a proposição estabelece as metas e as prioridades da Administração Pública Municipal para o próximo ano, fixam 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.

Observa a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente as 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.

Em atenção às exigências legais acompanha o projeto o anexo de prioridades e metas e os seguintes demonstrativos: do resultado primário e nominal; da receita corrente líquida, das metas anuais; da avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior; das metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores; da evolução do patrimônio líquido; da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, da avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio da previdência dos servidores e pensões; estimativa e compensação da renúncia de receita; de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuada; dos riscos fiscais e providências



e o relatório de obras em andamento.

Foram realizadas as audiências públicas no processo de elaboração do projeto pelo Poder Executivo, **conforme documentação anexada aos autos deste processo eletrônico**, conforme exigência legal.

É o relatório.

ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Conforme disposição regimental a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária recebe a proposta e se manifesta com prioridade sobre a matéria, verbis:

*“**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.”*

Em conformidade com o estabelecido no **art. 190 do Regimento Interno supratranscrito**, a Comissão abriu prazo para recebimento de emendas que se encerrou no dia 20 de junho de 2022.

Ainda em consonância com o disposto na **Lei de Responsabilidade Fiscal** a **Comissão Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária realizou duas audiências públicas** na Câmara Municipal de Cuiabá, **nos dias 04 e 05 de julho de 2022**, onde foram debatidas as propostas apresentadas no projeto por órgãos da Administração, abrangendo todas as unidades orçamentárias do município, conforme documentos apensados neste processo eletrônico.

De acordo com o disposto no **art. 4º da lei complementar nº 101/2000** 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 e **deve conter os seguintes elementos:**



“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º 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;*
- c) (VETADO)*
- d) (VETADO)*
- 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;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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 conterá, 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 conterá 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.”

Da análise do texto encaminhado pelo Poder Executivo, constata-se que o projeto de lei atende aos requisitos delineados no art. 4º da LC 101/2000, contendo os documentos ali discriminados.

Ainda deve, 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.

Neste sentido, por constatação de omissão importante no texto original, **necessário se faz que conste uma EMENDA** para suprir a omissão relativa ao Poder Legislativo, que será adiante descrita.

Importante salientar que os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão atender os preceitos contidos na Constituição Federal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica Municipal, o que se verifica estar atendido no caso concreto.

Deste modo, considerando 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;

(...).

Verifica-se que o projeto está em consonância com o Plano Plurianual, atende as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade e está acompanhado das documentações exigidas.



Assim, opina esta **comissão pela aprovação** com EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 38, descrita no bojo da manifestação da CCJR.

VOTO DO RELATOR

VOTO DO RELATOR FAVORÁVEL COM EMENDA DE REDAÇÃO NO ART. 38 DO PROJETO.

ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Considerando que as leis orçamentárias são raras exceções regimentais acerca da fase de manifestação da CCJR, sua manifestação deve necessariamente ser precedida pela da Comissão de **Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária** conforme determina o art. 190 do Regimento Interno.

No caso em apreço, 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.

Sobre a iniciativa exclusiva assim dispõe o **art. 100 da LOM** de Cuiabá:

“Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;

II - **as Diretrizes Orçamentárias;**

III - os Orçamentos Anuais;”

No mesmo sentido, 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.

Neste aspecto a **proposta atende a constitucionalidade respeitando a iniciativa do Poder Executivo.**

Ademais, vislumbra-se que o projeto também **atendeu o prazo legal para seu encaminhamento, conforme protocolo oficial**, atendendo a legalidade também neste aspecto.

Outrossim, a matéria também respeita o previsto no §2º do art. 165 da Constituição Federal, acima transrito.

A respeito da matéria em análise ensina o professor Kiyoshi Harada, também aplicável às peças orçamentárias municipais:

*“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 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 conterá, 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 **conterá 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 todos os anexos previstos na lei, estabelece as prioridades da administração, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

Outro **requisito legal demonstrado foi a comprovação de realização de audiência públicas na fase de elaboração da proposta** pelo autor, conforme salientado no Relatório deste parecer linhas atrás

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.

Há um **lapso redacional no artigo 38 do projeto**, haja vista não constar o **Poder Legislativo Municipal**, devendo o mesmo sofrer **emenda de redação** nos seguintes termos:

“Art. 38. A revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Municipal e do Poder Legislativo Municipal, no exercício de 2023, será aplicada conforme o disposto na legislação pertinente.”

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]



A propósito do tema 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:*

(...);

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

(...).

Art. 164. *As emendas poderão ser apresentadas diretamente à Comissão, por qualquer de seus membros, ou por qualquer Vereador, a partir do recebimento da proposição principal até o término da sua discussão pelo órgão técnico.*

Parágrafo único. *A emenda somente será tida como de Comissão quando apresentada pela maioria de seus membros sobre matéria de seu campo temático.*

Portanto, há necessidade da apresentação da referida emenda.

4. CONCLUSÃO.

A iniciativa legislativa é exclusiva do prefeito.

A matéria atende os requisitos constitucionais, legais, regimentais e redacionais e ainda o disposto na Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, como demonstrado.

Dessa maneira opinamos pela **aprovação da matéria com a emenda apresentada.**

5. VOTO DO RELATOR

VOTO DO RELATOR FAVORÁVEL COM EMENDA DE REDAÇÃO NO ART. 38 DO PROJETO.



Cuiabá-MT, 8 de julho de 2022



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003000360030003A00540052004100, 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://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320036003000360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **08/07/2022 14:50**

Checksum: **3B273F17C7668491D6A0336FBE7EF76212E950461FF7758E7028185D5CAFD9F7**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320036003000360030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

