



PARECER Nº 011/2017 - CTPCJ

PROPOSIÇÃO: Projeto de Lei nº 009/2017, de 28 de abril de 2017.

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL

EMENTA: *Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias da Administração Pública Municipal, para o exercício de 2018 e dá Outras Providências.*

COMISSÃO TÉCNICA PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.

I – RELATÓRIO.

01. Trata-se do exame da proposição contemplada no Projeto de Lei nº 009/2017, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias da Administração Pública Municipal, no qual Estima a receita e fixa a despesa do Município de Barcarena para o exercício financeiro de 2018.

02. Acrescenta-se, que no devido trâmite legislativo o projeto original recebeu emendas parlamentares, as quais visam a modificação da redação original da propositura.

03. Encaminhado a esta comissão para apreciação e parecer na forma dos arts. 26, § 2º e 45, § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Barcarena.

04. É o relatório.

II – DO PARECER.

05. Inicialmente cabe dizer que os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça devem ser fundamentados na análise da adequação do projeto ao texto das Constituições Federal e Estadual, ao ordenamento jurídico, em especial às leis nacionais, a Lei Orgânica do Município e ao Regimento Interno, devendo abster-se o relator de adentrar a questão do mérito, tanto para emitir juízo de valor como para buscar subsídios para a fundamentação de seu parecer.

06. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO, deve estabelecer os parâmetros da Administração Municipal, incluindo em seu texto as despesas de capital para o exercício



subsequente; orientação a elaboração do orçamento anual; dispondo ainda sobre as alterações na legislação tributária local. Sua duração é anual e é feita através do fixado no PPA.

07. Em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio das receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos, a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

08. Devem integrar o projeto de LDO o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primários, além, do montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Também deve conter o 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.

09. Estabelece o percentual da receita líquida a ser retido como reserva de contingência; os critérios para iniciar novos projetos; programação financeira a ser adotada pelo Executivo e autorização para o Município custear despesas de competência de outros entes.

10. Determinados os parâmetros do conteúdo da lei, passemos a avaliar as emendas apresentadas.

11. No tocante à **Emenda Modificativa nº 001/2017**, apresentada pelo Vereador Junior Ogawa, esta tem o condão de corrigir uma falha no projeto apresentado, visto que com razão pede a modificação do percentual previsto no parágrafo único do art. 8º, do PLDO, para 6% (seis por cento), com o fito de adequá-lo à determinação Constitucional inserta no inciso II, do art. 29-A que prevê que:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

.....in omissis.....

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

12. Tal modificação se faz necessária, visto que o Município de Barcarena consta hoje com aproximadamente 112 mil habitantes, credenciando-o à determinação contida no inciso II, do supramencionado artigo.

13. Quanto à **EMENDAS ADITIVAS** apresentadas pelo ilustre Vereador LAURO JUNIOR, de números 001/2017 a 013/2017, esta comissão não tem outra alternativa senão manifestar-se pela INCONSTITUCIONALIDADE das mesmas, pelos motivos que passa a expor:

14. O artigo 118, da Lei Orgânica do Município de Barcarena diz que *A elaboração e a execução da Lei Orçamentária anual e plurianual de investimentos, **obedecerá as regras estabelecidas na Constituição Federal**, na Constituição do Estado, nas normas de direito financeiro e nos preceitos desta Lei Orgânica.*

15. Assim, ante a ausência de dispositivo específico que trate da Lei de Diretrizes Orçamentárias na Lei Orgânica Municipal, passemos ao que determina a Carta Maior da República.

16. O legislador constituinte originário trouxe previsão, no art. 166 da Carta Magna, quanto ao poder de emendas ao orçamento que tanto legislativo e executivo tem, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 conferiu ao poder executivo a exclusividade relativa quanto a iniciação do projeto de lei orçamentária.

17. A elaboração de lei orçamentária devesse obedecer ao contido nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, contudo, a limitação quanto às emendas esta especificamente explicitada no artigo 166. O processo legislativo, doutrinariamente classificado como bifásico, tem a apresentação e discussão de emendas na fase legislativa, como ensina a ilustre doutrina de CONTI (2008:119):

“A segunda, a fase legislativa, compreende o período de tramitação da proposta de lei orçamentária no Poder Legislativo, iniciando-se quando este Poder recebe o projeto que lhe foi enviado e termina com a promulgação da lei orçamentária. E desta fase que cuida o

artigo ora comentado, que faz referencia a uma das etapas pela quais passa o projeto de lei orçamentária, que e a de apresentação e deliberação as emendas parlamentares.”

18. As emendas deverão preencher requisitos a sua propositura, como prevê os parágrafos §§ 3º e 4º, do art. 166, da Constituição Federal, nesse sentido e com grande propriedade o festejado MORAES (1998:575), leciona:

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas presentes três requisitos. O primeiro exige a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, as emendas deverão indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Por fim, o último requisito exige que as emendas apresentadas sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Em relação às emendas destinadas à alteração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, somente poderão ser aprovadas se compatíveis com o plano plurianual.”

19. Como mencionado, os requisitos apresentados estão dispostos no parágrafo 3º e 4º, além desta previsão dos requisitos para a propositura de emenda, a Constituição Federal no inciso II do referido parágrafo, elenca os recursos que dispensam a exclusão de despesa para sua inserção:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 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, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
- a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
- (...)

20. Destarte, todas as emendas apresentadas pelo vereador Lauro Junior tendem a acrescentar obrigações e valores à fixação das despesas do executivo municipal, sem a devida anulação de despesa respectiva, criando déficit no Orçamento Municipal.

21. As justificativas apresentadas pelo ilustre vereador dão conta de que não se trata apenas de diretrizes a serem inseridas no projeto, mas de efetivos gastos a serem realizados, com aquisições diversas e a realização de obras que, se olharmos com mais cautela, já se encontram devidamente amparadas das diretrizes apresentadas pelo executivo de maneira mais ampla.

22. Ademais, as emendas apresentadas não demonstram similitude com a Lei do Plano Plurianual - LPPA em execução, que vigorará até o ano de 2018, o que por si, já caracterizaria motivo mais do que suficiente para a rejeição das emendas.

23. Corroborando o acima exposto, a Jurisprudência pátria já manifestou-se sobre o assunto, vejamos:

*TJ-MG - Ação Direta Inconst 10000150009371000 MG (TJ-MG) - 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.*

"O poder de emendar projetos de lei — que se reveste de

*natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), **desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República** – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) **tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.**" (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04)*

TJ-MG - 100000440788550003 MG 1.0000.04.407885-5/000(3) (TJ-MG) - Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORÇAMENTÁRIA - MAJORAÇÃO DO ORÇAMENTO - INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DECOTAÇÃO DE DESPESA DE CUSTEIO - IMPOSSIBILIDADE .É inconstitucional o artigo da Lei Orçamentária, introduzido por meio de Emendas Modificativas e Aditivas promulgadas pela Câmara Municipal, que objetiva majorar a dotação orçamentária do Poder Legislativo, anulando despesas de custeio de pessoal. Rejeitada a preliminar, acolhe-se a representação.

24. Cabe ressaltar que em nenhuma das emendas aditivas há quaisquer das obrigações previstas constitucionalmente e devidamente supramencionadas, motivo pelo qual esta Comissão de Constituição e Justiça não se manifesta individualmente acerca de cada uma delas, apesar de meritoriamente, todas as matérias serem de grande utilidade à população local.

25. Diante disto, fica configurado vício de iniciativa do nobre edil, estando as **Emenda Aditivas n.ºs. 001/2017 (07/06/2017), 002/2017 (08/06/2017),**



003/2017 (08/06/2017), 004/2017 (08/06/2017), 005/2017 (08/06/2017), 006/2017 (09/06/2017), 007/2017 (09/06/2017), 008/2017 (09/06/2017), 009/2017 (09/06/2017), 010/2017 (09/06/2017), 011/2017 (09/06/2017), 012/2017 (09/06/2017) e 013/2017 (09/06/2017), todas de autoria do Vereador Lauro Custódio Campos da Cunha Júnior, desamparadas de legalidade e de constitucionalidade, manifestando-se essa comissão pela sua **REJEIÇÃO**.

26. Outrossim, entendemos que o Projeto de Lei nº 0009/2017 encontra supedâneo legal e constitucional, sobretudo pela modificação engendrada através da emenda modificativa nº 001/2017, pelo que somos pelo encaminhamento do mesmo ao Plenário para apreciação e **APROVAÇÃO** da matéria, salientando a necessidade de observância dos prazos legais e regimentais.

II – CONCLUSÃO:

27. Ante todo o exposto, o parecer é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 009/2017, de Autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, que *Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias da Administração Pública Municipal, para o exercício de 2018 e dá Outras Providências*, visto que preenche os requisitos legais e constitucionais atinentes à matéria, momento em que urge o encaminhamento ao Plenário desta Casa Legislativa para apreciação.

28. Ante a carência de legalidade e de constitucionalidade, somos pela rejeição das Emendas Aditivas nºs 001/2017 (07/06/2017), 002/2017 (08/06/2017), 003/2017 (08/06/2017), 004/2017 (08/06/2017), 005/2017 (08/06/2017), 006/2017 (09/06/2017), 007/2017 (09/06/2017), 008/2017 (09/06/2017), 009/2017 (09/06/2017), 010/2017 (09/06/2017), 011/2017 (09/06/2017), 012/2017 (09/06/2017) e 013/2017 (09/06/2017).

29. E, por fim, pela necessidade de adequação constitucional, somos pela aprovação da Emenda Modificativa nº 001/2017, apresentada pelo Vereador Junior Ogawa, nos termos da fundamentação já exposta.

30. É o parecer, *smj*.

Barcarena (PA), 20 de junho de 2017.



Vereador *Franklin Tavernad Sales Costa*

Relator

Aprovado o Parecer para Encaminhamento ao Plenário

Vereador *José Maria Rodrigues Júnior*

Presidente

Vereador *João Maciel Batista*

Membro

Vereador *Franklin Tavernad Sales Costa*

Relator