

PARECER 093/2019

Parecer ao Projeto de Lei nº 25/2020, bem como Emendas apresentadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2021.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO integra as peças orçamentárias que contornam e direcionam a administração pública no uso do dinheiro público.

A Constituição Federal assim a define:

Art. 165. ...

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

Trata de determinar as políticas que vão ser objeto de execução, preparando, assim, o terreno para a Lei Orçamentária Anual e para o Plano Plurianual. Distingue-se das duas últimas leis porque cuida de definir programas prioritários de governo, aliando os Poderes Executivo - que tem a

iniciativa da lei - e o Legislativo - que a discutirá e aprovará o projeto do governo ou um substitutivo do próprio. É importante destacar que ela atua antes dos fatos, controlando a alocação dos recursos e decidindo sobre a prioridade desta ou daquela política.

A competência discricionária consiste na margem (relativa) de liberdade conferida pelo ordenamento jurídico ao agente público para escolha, dentre as alternativas oferecidas, daquela que melhor atenda ao interesse público específico, tendo, por conseguinte, espaço livre na avaliação do motivo e na eleição do objetivo por juízo de conveniência e oportunidade quando a lei assim lhe permita, subordinando-se, no entanto, à competência, à forma e à finalidade legais.

De Celso Antonio Bandeira de Mello se colhe que a discricionariedade administrativa *é a mais completa prova de que a lei sempre impõe o comportamento ótimo, exigindo que o ato específico satisfaça o interesse público, razão pela qual o administrador público tem o dever jurídico de praticar não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei.*¹

Nesse contexto, utilizando-se do seu poder discricionário, o agente público pratica as ações de acordo com a sua conveniência e oportunidade, podendo escolher as soluções mais adequadas.

Quando se trata das peças Orçamentárias, é competente para deflagrá-la o Poder Executivo, cabendo ao Legislativo apresentar as suas emendas, claro que em consonância com o artigo 166 da Constituição Federal.

¹ *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, São Paulo: Malheiros, 1993, pp. 32-33.

Art. 166. ...

§ 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.

E mais adiante o § 4º do mesmo dispositivo assim estabelece:

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

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, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Ainda, sobre o tema, importante observar doravante, as novas regras trazidas a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015, a qual introduziu diversos parágrafos ao referido artigo 166 da Constituição Federal.

A respeito do assunto, vale destacar o seguinte:

Art. 166...

*§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas **no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Com essas mudanças, criou-se no ordenamento jurídico brasileiro, em parte, a regra do orçamento impositivo.

Na verdade, segundo extrai-se dos parágrafos 9 e 11 acima citados, será obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária **aprovadas no limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Assim, no momento das votações, o plenário deverá atentar para o limite de aprovação de emendas individuais, até o percentual de **1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

O texto constante do parágrafo 9º, do artigo 166, da Constituição Federal, não deixa margem a interpretação diversa, ou seja, com as mudanças, a aprovação de emendas individuais pelo plenário, restou limitada ao percentual citado.

Logo, necessário concluir que não há limite para a apresentação de emendas individuais pelos parlamentares, desde que essas estejam adequadas as outras peças orçamentárias.

Ademais, no tocante as emendas impositivas, devem se limitar, também, ao percentual de **1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Assim, foram apresentadas ao total **25** emendas e estão assim organizadas:

- a) **merecem parecer favorável**, pois estão de acordo com a emenda constitucional 86, de 2015 e § 6º do art. 326 da Lei Orgânica Municipal, que disciplinam as emendas impositivas: 01, 02, 03, 04, 07, 08, 09, 10, 11, 16, 24.
- b) Igualmente, **merecem parecer favorável**, ainda que não sejam impositivas, todavia, não ferem qualquer dispositivo constitucional as emendas: 5, 6, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25

Quanto ao Projeto, reiteramos a sugestão ao Executivo que a fim de garantir uma ação planejada e transparente, assegurando assim uma administração responsável e equilibrada, que aprimore a quantificação e qualificação dos indicadores e as unidades de medidas próprias que devem acompanhar a elaboração das peças orçamentárias, conforme é orientado pelas legislações pertinentes (Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/00, Lei nº 4.432/64) e também por comunicados e manuais editados pelo próprio TCESP.

Ante o exposto, considerando que a iniciativa da propositura é de competência do Poder Executivo que a elabora de acordo com as políticas públicas que pretende realizar, indicando as metas que pretende alcançar, somos favoráveis a aprovação do Projeto de Lei nº 25-E de 29/05/2020, de autoria do Poder Executivo, e as EMENDAS FAVORÁVEIS em questão, no que diz respeito aos aspectos que cumprem a esta assessoria jurídica analisar, devidamente ressalvadas as observações quanto as metas, os indicadores e as unidades de medidas que devem compor as Peças Orçamentárias para uma melhor avaliação de eficácia e efetividade dos programas e ações governamentais e também ressalvado o poder de deliberação do Egrégio Plenário desta Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j

São Roque, 29 de junho de 2020

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica