

PARECER 140/2020

Parecer ao Projeto de Lei nº 41/2020, bem como Emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021.

A Lei Orçamentária Anual integra as peças orçamentárias que contornam e direcionam a Administração Pública no uso do dinheiro público.

A Constituição Federal assim a define:

Art. 165 (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não

se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

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.

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

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.

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 novas 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, bem como, que a aprovação dessas emendas em plenário está limitada 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 34 emendas.

Outrossim, importante ressaltar que o poder de emenda conferido aos Vereadores não é ilimitado, encontrando suas limitações no próprio texto constitucional.

Dentre as favoráveis especificadas, nos termos da emenda constitucional 86, de 2015, as **emendas impositivas**, que devem ser aprovadas pelo Plenário são: 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 30.

Também, estão aptas a prosperar, ainda que não sejam as ditas impositivas, as seguintes emendas: 01, 16, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 e 33.

Inclusive é favorável à emenda 34 por haver firmado convênio específico (Convênio GSSP/ATP 142/19).

Assim, quanto as emendas com caráter econômico direto, as quais estão devidamente declinadas no parágrafo anterior, declinamos que ficarão limitas ao percentual supra, sob pena de infringir o texto constitucional.

Por fim, somos contrários a emenda 17 eis que a ação já está contemplada no próprio projeto da Lei Orçamentária.

Vale ressaltar no tocante ao Projeto de autoria do Poder Executivo que o mesmo, 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.

Diante do exposto, quanto ao projeto da LOA, não temos objeções a levantar nesse momento, ficando também a aprovação sujeita a critérios de conveniência e oportunidade dos N. Edis.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 5 de novembro de 2020

VIRGINIA COCCHI WINTER
ASSESSORA JURÍDICA