



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 362

PROJETO DE LEI Nº 13.477

PROCESSO Nº 87.156

Análise das Emendas ofertadas ao projeto que institui o Plano Plurianual (PPA) 2022/2025, o Plano de Metas de Governo e as Metas e Prioridades de 2022.

Vem a procuradoria os autos do presente projeto de lei, que institui o Plano Plurianual (PPA) 2022/2025, o Plano de Metas de Governo e as Metas e Prioridades de 2022, para análise jurídica das emendas apresentadas.

As emendas apresentadas já foram apreciadas e analisadas pela Diretoria Financeira da Casa, consoante se depreende ao Parecer nº 0045/2021 (fl. 269).

O presente estudo parte do pressuposto de que as emendas analisadas individualmente, no aspecto estrutural, devem ser balizadas em conformidade com dotações orçamentárias necessárias à sua realização.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE:

As emendas apresentadas ao projeto de lei devem ser consideradas tendo em vista o respeito à sistemática prevista na CF/88, de observância compulsória, segundo o E. STF:

"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, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004). Grifo nosso.

Desta forma, as emendas ao projeto de lei que institui o Plano Plurianual ou os projetos orçamentários somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166, da CF e art. 175, da CE).

No caso vertente, “o poder de emendar o projeto de lei do Executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa. Não é só. Mesmo que sejam provenientes de anulação de despesa, não podem incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos”¹.

Noutro giro, a Constituição Federal instituiu, entre nós, um sistema orçamentário que prevê a edição de três espécies normativas²: a) a lei do plano plurianual (doravante PPA), b) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e c) a lei do orçamento anual (LOA).

Essas leis se apresentam de forma hierarquizada e traduzem, em conjunto, o programa orçamentário que decorre de um plano de governo³ de longo, médio e curto prazos, respectivamente.

As leis orçamentárias correspondem ao PPA, a LDO e LOA.

No sistema constitucional, a primeira cumpre o escopo de estabelecer as diretrizes e metas da Administração Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A outra trata das metas e prioridades da Administração Municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente,

¹Cfe. Sérgio Turra Sobrane, Subprocurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Autos n. 990.10.006392-8, Autor: Prefeito Municipal de Serrana, Objeto de impugnação: Art. 3º da Lei Municipal n. 1.366, de 11 de dezembro de 2009, decorrente da Emenda Modificativa Autógrafo n. 135/09.

² A tripartição do planejamento orçamentário é de inspiração alemã, onde coexistem o plano plurianual (*eine mehrjährige Finanzplanung*), o plano orçamentário (*Haushaltsplan*) e a lei orçamentária (*Haushaltsgesetz*). Discute-se por lá, entretanto, “se o plano orçamentário é realmente distinto da lei orçamentária” (Ricardo Lobo Torres, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 13ª. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 172)

³ Ensina José Afonso da Silva que “o orçamento moderno deve ter conteúdo e forma de programação, que implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental; importa, em segundo lugar, a redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente, a prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho” (*Comentário contextual à Constituição*, 4ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 690).



servindo para orientar a elaboração da LOA e dispor sobre as alterações na legislação tributária local a ser aprovada até o final do primeiro semestre de cada ano.

A Constituição estabeleceu a competência exclusiva do chefe do Executivo para iniciar a tramitação dos projetos orçamentários, inclusive porque esses projetos são *“eminente técnico, pressupondo informações sobre arrecadação de recursos e estabelecendo prioridades inseridas na competência do chefe do Executivo”* (Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de Direito Financeiro*, São Paulo, RT, 2006, p. 339). Atendido o pressuposto da iniciativa, abre-se ao Poder Legislativo ampla, mas não ilimitada, possibilidade de emendar tais projetos.

De fato,

emendas poderão ser apresentadas na forma prevista, mesmo que não haja poder de iniciativa. Na Constituição anterior, o poder de emenda estava excessivamente restrito. Agora, há plena liberdade” (Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de Direito Financeiro*, São Paulo, RT, 2006, p. 341).

A conjugação das vontades dos poderes Executivo e Legislativo faz do orçamento um plano de ação baseado em uma decisão política. *“Parlamentares ligados à massa pleiteiam inclusão de despesas nos setores que a ela interessam (...). Outrossim, todo partido político tem um programa e governo. Uma vez no poder, vai executar esse programa, direcionando as despesas nesse sentido. Daí porque o orçamento é essencialmente um ato político”* (Kiyoshi Harada, *Direito financeiro e tributário*, 8ª. ed., São Paulo, Atlas, 2001, p. 76).

E sobre o poder de emendar o presente projeto (PPA) regularmente concebidos pelo Prefeito, incide os seguintes parâmetros de controle da Constituição Estadual:

Art. 24 - ...

§ 5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º;

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembléia Legislativa.

...

§ 2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.



PARECER:

DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, é necessário destacar que a Constituição Federal em seu artigo 63, inciso I, possibilita a apresentação de emendas nos projetos do Executivo. O mesmo dispositivo é reproduzido na Lei Orgânica de Jundiaí (art. 49, I, LOJ).

A vedação constitucional para apresentação de emendas diz respeito às *dotações para pessoal e seus encargos*, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais (Art. 166, § 3º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, da CF). Da mesma forma existe vedação constitucional sobre movimentação das dotações destinadas à educação e saúde, quando estas estiverem em seu limite.

Decerto que se deve estar sempre atentos à observância ao disposto no art. 17 e parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar federal nº 101/2000.

DAS EMENDAS OFERTADAS:

Assim, no que concerne tão somente à questão técnica, esta Procuradoria considera que: **i) a emenda nº 01 e a emenda nº 02**, ambas possuem caráter **legal e constitucional**, tendo como norte a análise individual oferecida pela Diretoria Financeira, de caráter técnico, moldada que está em critérios objetivos e em conformidade com a legislação.

Espera assim esta Procuradoria ter ofertado à Comissão Mista a necessária contribuição técnica ao bom desenvolvimento dos trabalhos de análise, discussão e votação do projeto de lei que institui o Plano Plurianual.

É o parecer.

Jundiaí, 22 de outubro de 2021.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

Samuel Cremasco Pavan de Oliveira
Agente de Serviços Técnicos

Pedro Henrique O. Ferreira
Agente de Serviços Técnicos

Anni G. Satsala
Estagiária de Direito



Gabriely Alves Barberino

Estagiária de Direito

Marissa Turquetto

Estagiária de Direito

Gabryela Malaquias Sanches

Estagiária de Direito