

Trata-se de emenda aditiva.

O vereador possui legitimidade para propor emendas conforme artigos 103 e seguintes do Regimento.

Não vou adentrar no debate acerca da natureza jurídica da emenda, se aditiva ou modificativa, pois entendo que o princípio da fungibilidade tem lugar no processo legislativo.

Refiro inicialmente que o Planejamento Público é, em suma, ato de governo, e se vincula a elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária Anual, todas de iniciativa do Prefeito Municipal, conforme dicção do art. 152. Inc. IX da LOM (Lei Orgânica Municipal).

O caso em análise refere-se a projeto de emenda à lei orçamentária anual.

A LOA é o instrumento legal que fixa a despesa e estima a receita para o exercício financeiro, e compreende os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Registre-se, ainda, que a LOA deve observar estreita compatibilidade com as demais peças do Planejamento Público, cito o PPA e a LDO, como dispõe o § 7º do artigo 165 da Constituição Federal e o artigo 5º da Lei Complementar nº101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 7º – Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 5º (LRF): O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias...

Como referi anteriormente, muito embora a iniciativa dos projetos lei que traçam o planejamento público sejam de iniciativa do Sr. Prefeito, o Poder Legislativo pode apresentar emendas, porém essa interferência legislativa no Planejamento encontra limitações, e deve atender às condições preconizadas pelo § 3º do artigo 166 da Constituição Federal.

Com efeito, tais limitações ao poder de emenda nas leis orçamentárias dialoga diretamente com as próprias funções do Estado, não podendo se cogitar que através de emendas o Legislativo venha extrapolar suas funções principais, que sabidamente são legislar e fiscalizar. Vejamos:

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.

Fica evidente, pois, um rigor constitucional a limitar a participação do legislativo na confecção das pelas orçamentárias.

Por fim destaco mais dois elementos técnicos a serem observados, em consonância com as limitações ao poder de emenda. O primeiro, que impõe a análise da peça orçamentária dentro do contexto orçamentário proposto pelo Executivo, analisando a proposta orçamentária como um todo, como um planejamento. E o segundo, pelo fato de que é vedado o aumento de despesas, apenas sendo possível, a permuta entre dotações – o que não verifico no presente expediente.

Pois bem, a presente emenda não tem o escopo de alterar o planejamento orçamentário proposto pelo Sr. Prefeito municipal, isso porque objetiva tão somente a execução de determinada obra ou serviço dentro daquilo que já foi originariamente proposto.

A interferência legislativa é mínima, e, por outro lado, se coaduna com os objetivos fundamentais do município (art. 7º, inc. III da LOM).

A emenda proposta não desnatura o planejamento público, antes pelo contrário, na lei que fixa a despesa, cumpre o papel de auxiliar o Prefeito na delimitação de demandas prioritárias, tais como as propostas na emenda.

Assim, o projeto de emenda é material e formalmente constitucional.

É como opino.

São Leopoldo, 02 de dezembro de 2020.

Jefferson Oliveira Soares.´

Consultor Jurídico.