



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Gabinete do Prefeito

LIDO

EM \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

1º Secretário

**GP 001/2022**

**Petrópolis, 03 de janeiro de 2022**

Senhor Presidente,

Acuso recebimento, em 23/12/2021, do Ofício PRE LEG 0735/2021, referente ao Projeto de Lei que: “Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2022/2025 e dá outras providências”.

Comunico que VETEI AS EMENDAS ao referido Projeto, consoante as razões em anexo.

Na oportunidade, reitero protestos de consideração.

**RUBENS BOMTEMPO**  
Prefeito

Exmo. Sr.  
**VEREADOR HINGO HAMMES**  
DD. Presidente da Câmara Municipal

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS Protocolo - Setor Legislativo
13 JAN 2022
N.º 0284--



## PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete do Prefeito

### RAZÕES DE VETO ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI QUE “DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL – PPA PARA O QUADRIÊNIO 2022/2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, e em atenção ao Projeto de Lei GP nº 897/2021 – CMP nº 7805/2021, que trata do Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2022/2025 do Município de Petrópolis, apresento, a seguir, algumas considerações para, ao final, deliberar quanto às Emendas parlamentares apresentadas ao referido projeto de lei.

Como é de conhecimento público, após um ano de espera, assumi, em 18 de dezembro de 2021, o cargo de Prefeito Municipal para o qual fui eleito de forma legítima no pleito de 2020. Nesse sentido, importante destacar que não participei diretamente da elaboração do presente projeto de lei, sendo que a análise e as razões de veto ora apresentadas às emendas, foram, portanto, fruto do trabalho realizado em conjunto com os técnicos em Orçamento Público da Prefeitura de Petrópolis.

Inicialmente, insta consignar que o presente projeto recebeu emendas apresentadas pelos Senhores Vereadores e fora encaminhado ao Gabinete do Prefeito somente no dia 23 de dezembro, tendo a equipe da Coordenadoria de Planejamento e Gestão – Diretoria de Orçamento, iniciado a análise das mesmas somente no dia 27 de dezembro.

Inobstante o prazo exíguo, a partir de estudo técnico, foram identificadas algumas impropriedades de natureza formal e material quanto às emendas apresentadas, as quais inviabilizam a posterior continuidade do fluxo legislativo, incorrendo no risco de tornar impossível a execução desta importante ferramenta de planejamento e gestão das ações municipais, pelos próximos quatro anos.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete do Prefeito

Ressalto, por oportuno, que vários são os dispositivos legais que tratam da limitação da prerrogativa de Emendas Legislativas ao projeto do PPA, os quais têm amparo precipuamente no art. 166 da Constituição Federal, bem como encontram-se também presentes na Lei Orgânica do Município, em seu art. 107, § 3º, e no art. 48 da Lei Municipal nº 8.170/2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2022.

É de suma importância expor também que algumas Emendas possuem erros técnicos, uma vez que não identificam, com exatidão, as dotações orçamentárias e as fontes de recursos a serem acrescidas e/ou canceladas, não podendo o Executivo realizar presunções sobre quais créditos o Legislativo pretende modificar, em respeito à Legalidade, que rege a Administração Pública.

Ademais, foram modificadas, de forma significativa, dotações orçamentárias destinadas ao custeio de despesas referentes à manutenção de serviços essenciais à Administração Pública.

Neste contexto, destaco que os serviços de saúde, notadamente, aqueles oferecidos pelo Hospital Alcides Carneiro (HAC) serão diretamente afetados, caso as emendas sejam sancionadas, o mesmo ocorrendo com o trabalho desenvolvido pela COMDEP – Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis e CPTRANS – Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes. Saliento, também, que as emendas afetam diretamente a transparência dos Atos Oficiais, bem como contratos de repasse e convênios, de modo a diminuir a capacidade de investimento do município.

Em seguida, destaco alguns pontos que considero relevantes para a reflexão dos Senhores Vereadores.

Ao assumirmos o Executivo Municipal, verificamos um endividamento na área da Saúde do município, em especial do SEHAC – Serviço Social Autônomo do Hospital Alcides Carneiro, da ordem de, aproximadamente, R\$ 245.000.000,00 (duzentos e quarenta e cinco milhões de reais), dos quais R\$ 228.000.000,00 (duzentos e vinte e oito milhões) referem-se ao passivo dos últimos



## PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete do Prefeito

cinco anos. O valor devido pela administração direta chega a R\$ 39.000.000,00 (trinta e nove milhões).

Também faz-se necessário destacar como preocupante o déficit atuarial do Instituto de Previdência e Assistência Social do Servidor Público do Município de Petrópolis – INPAS, no montante de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). Vale ressaltar que, até 2016, o INPAS possuía autossuficiência e equilíbrio atuarial, não necessitando de aporte de recursos do Tesouro Municipal. Infelizmente, o quadro que se apresenta hoje é de total dependência dos recursos municipais, projetando-se um aporte anual de mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) para garantir o pagamento das aposentadorias e pensões.

Outra obrigação que merece atenção do Poder Executivo diz respeito ao estoque de precatórios no valor de R\$ 192.000.000,00 (cento e noventa e dois milhões de reais), dos quais destacamos R\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de reais), inscritos e não pagos entre 2018 e 2021, em descumprimento à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Ainda merece ênfase a inobservância, pela gestão que me sucedeu, em 2016, do reajuste de 6,2% concedido ao funcionalismo municipal, que foi judicializado, com decisão já transitada em julgado, em fase de execução, que poderá impactar os cofres municipais em R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).

O estado de atenção em relação às contas municipais ainda se agrava, uma vez que o Município terá novas obrigações sendo iniciadas neste ano. Como exemplo, cito o término de carência da Operação de Crédito FINISA – Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, exigindo a quitação de mais de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ao ano. Não obstante, não há previsão na Lei Orçamentária Anual de 2022 para adimplemento de tal obrigação, o que deverá ser revisto em momento oportuno.

Além da situação narrada, a qual não reflete a totalidade do quadro encontrado, não poderia deixar de expressar preocupação com o atual estado de abandono dos prédios municipais, sobretudo do Centro Administrativo Municipal, que



## PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete do Prefeito

tem, aproximadamente, 40% (quarenta por cento) do seu espaço físico interditado, em detrimento do incêndio que o atingiu, há quase dois anos, pela falta de manutenção. Um dos principais ativos da administração municipal, o Palácio Sérgio Fadel e o seu anexo, não diferentemente, encontram-se em situação precária, colocando em risco a segurança dos servidores municipais e o atendimento à população.

Outro ponto fundamental a destacar refere-se à excessiva contratação de funcionários pelo regime de RPA – Recibo de Pagamento Autônomo, em detrimento da realização de contratações mediante concurso público, valorizando as carreiras do funcionalismo municipal. Tal prática, iniciada em 2017, teve, como reflexo direto, a perda da renovação da cadeia contributiva do INPAS, alicerçada pelos servidores municipais, resultando no completo descontrole de sua autonomia e nas obrigações com pessoal, já descrito linhas acima.

De encontro à estratosférica escalada do custeio da máquina pública, por decisões equivocadas, me deparo com aterrador cenário da queda das receitas provenientes da cota parte do ICMS – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação, fruto da redução no Índice de Participação dos Municípios – IPM.

Importante ressaltar que a queda do IPM reflete a falta de efetividade da Secretaria de Fazenda, referente ao acompanhamento da entrega da DECLAN-IPM pelas empresas sediadas em Petrópolis, nos últimos anos. Até 2016, diversas ações foram implementadas, assegurando o crescimento anual das receitas provenientes do ICMS, atentando que o repasse anual leva em conta os dois exercícios anteriores. Assim, para os próximos três anos, o Município herdará um legado de decréscimo nas receitas desse tributo, sendo que para este ano, a previsão é de perda de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), que deixarão de ser arrecadados ao Tesouro Municipal.

Conforme restou demonstrado, há um completo descontrole nas despesas municipais, resultando no desequilíbrio das contas públicas, que deverá ser enfrentado com austeridade e seriedade pela administração que ora se inicia, exigindo determinação e adoção de medidas criativas na ampliação das receitas municipais e o



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Gabinete do Prefeito

enxugamento das despesas atuais. Nesse pacote, não haverá margem para ações que resultem em novas despesas, mas sim um redimensionamento dos recursos públicos para melhor atendimento à população, especialmente a que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

Além de todas as razões acima expostas, não obstante a louvável intenção legislativa em apresentar as Emendas ao PPA 2022-2025, faz-se imprescindível destacar que a atual administração inicia sua gestão à frente do Município com um ano a menos para realizar o que foi pactuado com a população petropolitana, sendo necessário promover, nos três primeiros meses, uma revisão formal desse instrumento de planejamento, permitindo absorver pontos do Plano de Governo e, ainda, a inserção de projetos e programas previstos em Planos Plurianuais anteriores, que têm a necessidade de continuidade pela atual gestão.

Nesse novo momento, será oportuna a participação do Legislativo, de forma a revisitar o atual Plano, assegurando, assim, o construtivo diálogo com esta Egrégia Casa, resultando em um instrumento mais próximo da realidade.

Sendo assim, são essas, em síntese, as razões que me levam a VETAR INTEGRALMENTE as emendas parlamentares apresentadas junto ao Projeto de Lei GP nº 897/2021 – CMP nº 7805/2021. Seguem, anexas, as razões específicas, item a item, de cada uma das emendas apresentadas.

Despeço-me com cordiais cumprimentos e votos de consideração.

**RUBENS BOMTEMPO**  
Prefeito de Petrópolis

Exmo. Sr.  
**VEREADOR HINGO HAMMES**  
DD. Presidente da Câmara Municipal



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Gabinete do Prefeito

## **ANEXO I**

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2022**  
**RAZÕES DE VETO - EMENDAS AO PL DO PPA 2022**

EMENDA Nº 8262/2021	VEREADOR GIL MAGNO
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda modificativa visa alteração de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho estipulado pela TURISPETRO, de modificar os dados do executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem como objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>1</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>2</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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

<sup>1</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.**

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

EMENDA Nº8263/2021	VEREADOR GIL MAGNO
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho estipulado pela TURISPETRO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem como objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>3</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>4</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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

---

<sup>3</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.**

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a *“contratação de Consultoria para o desenvolvimento do novo Plano Diretor de Turismo”*.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o nome da Ação Orçamentária Código nº 2045 – *“Gestão de Informação, Marketing e apoio à comercialização Turística”*.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>5</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à *“ATIVIDADE”*, como sendo *“Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”*.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela TURISPETRO, sob o código nº 2045 – *“Gestão de Informação, Marketing e apoio à comercialização Turística”* prevê o conjunto de operações, tendo afinidade ao escopo de elaboração de Planos Setoriais, tais como o Plano Diretor de Turismo.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8516/2021	VEREADOR DOMINGOS PROTETOR
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho estipulado “PETRÓPOLIS AMBIENTAL”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>6</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>7</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>6</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a *“manutenção do curral municipal”*.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o nome da Ação Orçamentária Código nº 2065 – “Bem Estar Animal” e, também, 2069 – “Preservação, Recuperação e Conservação Ambiental”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>8</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas de controle ambiental devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum, no sentido de reorientar e sensibilizar a população sobre o ambiente ecologicamente equilibrado.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8517/2021	VEREADOR DOMINGOS PROTETOR
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho estipulado “MELHORIA DA QUALIDADE DE SAÚDE”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238º).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>10</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>9</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Esterilização de Cães e Gatos e Controle de Zoonoses”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o nome da Ação Orçamentária Código nº 2065 – “Bem Estar Animal” e, também, 2069 – “Preservação, Recuperação e Conservação Ambiental”.

Acrescente-se, ainda, que dada ao raio de alcance que a ação demanda, e aos atores que poderão ser envolvidos na gestão desta política pública, foi previsto no âmbito da Secretaria de Saúde a Ação orçamentária sob o Código nº 2078 – “Garantir e Ampliar Ações de Vigilância em Saúde”, cujo o escopo é o de atuar em ações específicas de vigilância epidemiológica, vigilância sanitária, vigilância ambiental e vigilância em saúde do trabalhador.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>11</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas de controle ambiental devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum, no sentido de reorientar e sensibilizar a população sobre o ambiente ecologicamente equilibrado.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8518/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho estipulado “FOMENTA PETRÓPOLIS”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>12</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>13</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

<sup>12</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Fomentar a Agricultura Urbana”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o nome da Ação Orçamentária Código nº 2015 – “Fomentar a Economia da Cidade” e, também, 2016 – “Infraestrutura, cultura, eficiência e produção rural”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>14</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômica possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas de desenvolvimento econômico devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8519/2021	VEREADORA GILDA BEATRIZ
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho NÃO ESPECIFICADO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>15</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>16</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>15</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “implantação do Centro de convivência para pessoas com deficiência”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exma. Senhora Vereadora, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2011 – “Proteção Social Básica”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2088 – “Políticas de Valorização da Pessoa com Deficiência”, no âmbito de atuação da CEAI.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>17</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>



EMENDA Nº 8520/2021	VEREADORA GILDA BEATRIZ
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho NÃO ESPECIFICADO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>18</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>19</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>18</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

EMENDA Nº 8521/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Suporte à Administração Pública”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>20</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>21</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>20</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Reformulação Salarial do Quadro Técnico Administrativo”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, sob o código 2011 – “Gestão de Recursos Humanos, Capacitação e Treinamento”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela SADRH possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8523/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Suporte à Administração Pública”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>22</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>23</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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**

---

<sup>22</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

**orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.**

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Reformulação de Cargos e Carreira e Concurso Público”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, sob o código 2011 – “Gestão de Recursos Humanos, Capacitação e Treinamento”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela SADRH possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8524/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Proteção Social Básica - PSB”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>24</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>25</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>24</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Reformulação de Cargos e Carreira e Concurso Público”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, sob o código 2011 – “Gestão de Recursos Humanos, Capacitação e Treinamento”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela SADRH possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8525/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Melhoria da Qualidade da Saúde”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

EMENDA Nº 8527/2021	VEREADORA GILDA BEATRIZ
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho NÃO ESPECÍFICADO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>30</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>31</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>30</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Criação e Implantação de Oficinas Abertas de Trabalho e Renda para pessoas com deficiência”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exma. Senhora Vereadora, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2011 – “Proteção Social Básica”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2088 – “Políticas de Valorização da Pessoa com Deficiência”, no âmbito de atuação da CEAI.

Informo, ainda, que no âmbito do programa “Fomenta Petrópolis”, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, foi previsto, sob o código nº 2017 – “ Fomento a inclusão, capacitação e requalificação produtiva”, que possui o mesmo escopo de atuação da emenda ora pretendida.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>32</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pela SDE possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8528/2021	VEREADORA GILDA BEATRIZ
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho NÃO ESPECIFICADO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>26</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>27</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>26</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>28</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>29</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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).

---

<sup>28</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>29</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Formular a Economia solidária no município”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, sob o código 2015 – “Fomentar a Economia da Cidade”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda, de modo que ações integradas e intersetoriais sejam direcionadas para a consecução dos objetivos de governo.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Reformulação de Cargos e Carreira e Concurso Público”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Administração e Recursos Humanos, sob o código 2011 – “Gestão de Recursos Humanos, Capacitação e Treinamento”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela SADRH possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8526/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Fomenta Petrópolis”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>33</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>34</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>33</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>34</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Criação do Centro Dia para Idosos”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exma. Senhora Vereadora, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2011 – “Proteção Social Básica”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2088 – Políticas de Valorização da Pessoa Idosa”, no âmbito de atuação da CEAI.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>35</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pela SAS possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8530/2021	VEREADOR MAURINHO BRANCO
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Benefícios Eventuais”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>36</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>37</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>36</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>37</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Programa Aluguel Social às Mulheres Vítimas de Violência Doméstica”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2010 – “Benefícios Eventuais”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico, dentre as quais a Ação Orçamentária sob o código 2035 – “Garantia das Seguranças Sociais”.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2081 – Políticas de Valorização da Mulher”, no âmbito de atuação da CEAI, em que se propõe a realização de Ações Afirmativas de empoderamento das mulheres em relação aos direitos e garantias quanto à profissionalização, ascendência financeira e política.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>38</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pela SAS possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8531/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Cultura para Todos”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>39</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>40</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>39</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>40</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Fomentar a Valorização da Memória e Cultra Afrobrasileira”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação do Instituto Municipal de Cultura no Programa Temático sob o código 2019 – “Cultura para Todos”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico, dentre as quais a Ação Orçamentária sob o código 2072 – “Valorização da Cultura e Tradições Petropolitanas” e sob o código 2073 – “Realização de Eventos Culturais”.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2082 – Políticas de Valorização da Igualdade Racial”, no âmbito de atuação da CEAI, em que se propõe a realização de Ações Afirmativas dentro do escopo de atuação do Poder Público.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pelo IMC possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8532/2021	VEREADORA GILDA BEATRIZ
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho NÃO ESPECIFICADO, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>41</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>42</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>41</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Criação do Centro Dia para Idosos”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exma. Senhora Vereadora, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2011 – “Proteção Social Básica”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2081 – Políticas de Valorização da Mulher”, no âmbito de atuação da CEAI, em que se propõe a realização de Ações Afirmativas de empoderamento das mulheres em relação aos direitos e garantias quanto à profissionalização, ascendência financeira e política.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>43</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pela SAS possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

---

<sup>43</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8533/2021	VEREADOR DOMINGOS
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Petrópolis Ambiental”, de modo a criar despesas, majoradas, em ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>44</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>45</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>44</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Verifica-se que há carência de elementos técnicos que justifiquem a presente emenda, vez que o objetivo é o de “destinar dotações orçamentárias” ao “curral municipal”. Verifica-se que a presente ação não foi inicialmente prevista. Logo, pretende a emenda puramente e meramente aumentar a despesa pública de ação inicialmente não prevista.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “destinar dotações orçamentárias para a manutenção do curral municipal”. Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o nome da Ação Orçamentária Código nº 2065 – “Bem Estar Animal” e, também, 2069 – “Preservação, Recuperação e Conservação Ambiental”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>46</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas de controle ambiental devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum, no sentido de reorientar e sensibilizar a população sobre o ambiente ecologicamente equilibrado.

Acrescente-se, ainda, que os valores constantes no Plano Plurianual são referenciais, não se destinando como “dotações orçamentárias”, vez que, neste caso, são dotadas no momento da fixação da despesa pública, na oportunidade da elaboração da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita. Neste sentido, é disposto no artigo 3º do anteprojeto do Plano Plurianual 2022/2025, in verbis:

Art. 3º - Os valores financeiros alocados aos programas do PPA 2022/2025 são referenciais e não se constituem condicionantes ou limitadores à programação de despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

Acrescente-se, ainda, que a oportunidade de destinação de dotações orçamentárias é na avaliação da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

EMENDA Nº 8534/2021	VEREADOR YURI
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Melhoria da Qualidade de Saúde”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender acrescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>47</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>48</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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).

---

<sup>47</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>48</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- ACÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a "Administrar e Melhorar a Rede de média e Alta Complexidade", para instalar a "ouvidoria maternidades".

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, *ipsis litteris*, ao objeto da emenda.

Trata-se de reprodução de Ação Orçamentária já prevista, em que, salvo melhor juízo, pretende o legislativo emendar o valor do programa.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>49</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à "ATIVIDADE", como sendo "Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**".

Portanto, a Ação Orçamentária originalmente atende plenamente a satisfação da emenda.

Acrescente-se, ainda, que os valores constantes no Plano Plurianual são referenciais, não se destinando como "dotações orçamentárias", vez que, neste caso, são dotadas no momento da fixação da despesa pública, na oportunidade da elaboração da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita. Neste sentido, é disposto no artigo 3º do anteprojeto do Plano Plurianual 2022/2025, *in verbis*:

Art. 3º - Os valores financeiros alocados aos programas do PPA 2022/2025 são referenciais e não se constituem condicionantes ou limitadores à programação de despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais.

<sup>49</sup> Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

Acrescente-se, ainda, que a oportunidade de destinação de dotações orçamentárias é na avaliação da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita.

EMENDA Nº 8537/2021	VEREADOR MAURINHO BRANCO
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Educação é o Caminho”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>50</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>51</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>50</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- ACÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “fornecimento gratuito de absorvente higiênico às alunas da rede pública municipal de ensino”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação da Secretaria de Assistência Social, no Programa Temático sob o código 2011 – “Proteção Social Básica”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico.

Acrescente-se, ainda, que foi prevista a ação orçamentária sob o código nº 2081 – Políticas de Valorização da Mulher”, no âmbito de atuação da CEAI, em que se propõe a realização de Ações Afirmativas de empoderamento das mulheres em relação aos direitos e garantias quanto à profissionalização, ascendência financeira e política.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>52</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pela CEAI e pela SAS possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

- ACÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO ADEQUADA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “fornecimento gratuito de absorvente higiênico às alunas da rede pública municipal de ensino”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, entendemos que, neste momento, o objeto que se pretende realizar não se caracteriza como gasto suscetível de realização no Fundo Municipal de Educação, vez que não se enquadram no rol de despesas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Neste sentido, temos que a despesa que se pretende implementar não poderá ser realizada pela Unidade

---

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

Gestora Secretária Municipal de Educação, por violar o Artigo 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal 9.394/1996<sup>53</sup>.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA CARATER ASSISTENCIAL E/OU DE APOIO A SAÚDE

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “fornecimento gratuito de absorvente higiênico às alunas da rede pública municipal de ensino”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, entendemos que, neste momento, o objeto que se pretende realizar poderá ser efetivado como política de Assistência Social, conforme Programa de Trabalho citado anteriormente, obedecidas as determinações legais, bem como à discricionariedade do Mérito Administrativo.

No entanto, ressalte-se, ainda, que na Justificativa à presente Emenda, o legislativo cita Portaria 1.480/1990 do Ministério da Saúde, bem como Art. 8.080/90 e Art. 196 da Constituição Federal.

Neste sentido, dada a característica do objeto, há de se considerar a realização da presente despesa, eventualmente, pelo Fundo Municipal de Saúde, exclusivamente, conforme determina a Lei Complementar 141/2012, em seu artigo 14.

Destarte, temos que a presente emenda não poderá prosperar no âmbito do Fundo Municipal de educação, devendo ser implementado, respeitando o Mérito Administrativo, conforme o caso, para a Assistência Social e/ou Secretaria de Saúde, sob pena de utilização irregular de recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino.

---

53 Há na Câmara dos Deputados a tramitação de alteração de dispositivos da LDBE (PL 4968/19 e PL 1999/21), para permitir esse gasto. No entanto, neste momento, não é possível a autorização deste item.

EMENDA Nº 8538/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Cultura para Todos”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>54</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>55</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

<sup>54</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>55</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Digitalização de Arquivo”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação do Instituto Municipal de Cultura no Programa Temático sob o código 2019 – “Cultura para Todos”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico, dentre as quais a Ação Orçamentária sob o código 2071 – “Administração da Infraestrutura Cultural”, bem como 2072 – “Valorização da Cultura e das Tradições Petropolitanas”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pelo IMC possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.



EMENDA Nº 8541/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Cultura para Todos”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>56</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>57</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

---

<sup>56</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>57</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE IMPOSSIBILITAM O ACOMPANHAMENTO:

Conforme Manual Técnico de Orçamento, a elaboração de Programas, Projetos, Ações e Operações Especiais que irão constar no Plano Plurianual e, posteriormente, nas Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias devem observar, minimamente, alguns quesitos de ordem técnica, de modo a possibilitar a melhor estruturação das iniciativas, e, posteriormente, o acompanhamento da execução, independentemente do mandato dos Chefes de Poder.

Há baixa qualidade dos atributos da Ação. Há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano Plurianual.

Não há informações mínimas sobre Metas, Indicadores, Custos, Produtos a serem entregues, função e subfunção, bem como ao Programa de Trabalho ao qual está vinculado.

Verifica-se que a Emenda Legislativa Objeto de Análise não possui dados com encadeamento lógico que permita o acompanhamento e a mensuração dos dados, posteriormente.

Não há afinidade quanto à: Meta Estipulada x Unidade de Medida X Produto, em contraponto com a justificativa elaborada para a sua efetivação e os recursos que se pretende alocar, em cada exercício.

Destarte, o veto se faz necessário, vez que a aprovação da emenda acarretará em aumento de despesa, sem que haja o ferramental necessário para o acompanhamento com transparência e efetividade da política pública pela Unidade Gestora.

- AÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a “Aquisição e a manutenção de acervo audiovisual”.

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, sob o escopo de atuação do Instituto Municipal de Cultura no Programa Temático sob o código 2019 – “Cultura para Todos”, que prevê série de iniciativas que atendem o raio de atuação específico, dentre as quais a Ação Orçamentária sob o código 2071 – “Administração da Infraestrutura Cultural”, bem como 2072 – “Valorização da Cultura e das Tradições Petropolitanas”.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário, o conceito de funcional programático relacionado à “ATIVIDADE”, como sendo “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**”.

Portanto, a Ação Orçamentária elaborada pelo IMC possui afinidade e pertinência temática com a iniciativa que se pretende implementar pela emenda. Há de se considerar, ainda, que as políticas públicas objetos de análise devem ser implementadas forma integrada e compartilhada com a população, havendo, ainda interdisciplinaridade entre segmentos em comum do Poder Público.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

EMENDA Nº 8549/2021	VEREADOR YURI MOURA
RAZÕES DE VETO:	

- **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Melhoria da Qualidade de Saúde”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>58</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>59</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

<sup>58</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51–71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo.

- ACÇÃO ORÇAMENTÁRIA JÁ PREVISTA NO ESCOPO ORIGINAL DO PLANO PLURIANUAL

Verifica-se que o ponto central da emenda é a "Administrar e Melhorar a Rede de média e Alta Complexidade", para instalar a "ouvidoria maternidades".

Em que pese a louvável iniciativa do Exmo. Senhor Vereador, importante frisar que a adoção da referida iniciativa foi contemplada no projeto original do Plano Plurianual, *ipsis litteris*, ao objeto da emenda.

Trata-se de reprodução de Ação Orçamentária já prevista, em que, salvo melhor juízo, pretende o legislativo emendar o valor do programa.

Ressalte-se, ainda, conforme Manual Técnico Orçamentário<sup>60</sup>, o conceito de funcional programático relacionado à "ATIVIDADE", como sendo "Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um **conjunto de operações** que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de Governo**".

Portanto, a Ação Orçamentária originalmente atende plenamente a satisfação da emenda.

Acrescente-se, ainda, que os valores constantes no Plano Plurianual são referenciais, não se destinando como "dotações orçamentárias", vez que, neste caso, são dotadas no momento da fixação da despesa pública, na oportunidade da elaboração da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita. Neste sentido, é disposto no artigo 3º do anteprojeto do Plano Plurianual 2022/2025, *in verbis*:

Art. 3º - Os valores financeiros alocados aos programas do PPA 2022/2025 são referenciais e não se constituem condicionantes ou limitadores à programação de despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais.

---

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>>

PREFEITURA DE PETRÓPOLIS

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 2022-2025

**RAZÕES DE VETO - EMENDAS AO PL DO PPA 2022/2025**

---

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já possui programação apta a realizar a despesa específica.

Acrescente-se, ainda, que a oportunidade de destinação de dotações orçamentárias é na avaliação da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita.

EMENDA Nº 8540/2021	VEREADOR FRED PROCOPIO
RAZÕES DE VETO:	

• **AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NAS HIPÓTESES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LIMITES À PRERROGATIVA DE EMENDAS:**

A presente Emenda Aditiva visa o Acréscimo de Ação Orçamentária no âmbito de Programa de Trabalho “Melhoria da Qualidade de Saúde”, de modo a criar ações inicialmente não previstas pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se que o Legislativo pretender crescer quanto às estipulações de políticas públicas.

No entanto, verifica-se que, a apreciação da matéria orçamentária pelo Legislativo é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, de modo a respeitar a autonomia e a separação entre os Poderes.

A referida limitação é necessária, sob pena de risco à Execução Orçamentária-Financeira do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal dispõe sobre as hipóteses e limitações de Emendas Legislativas relacionadas à matéria Orçamentária, em seu Artigo 166, in verbis:

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.

O mesmo dispositivo é presente na Lei Orgânica do Município em seu artigo 107, § 3º, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022, Lei Municipal nº 8.170/2021, Art. 48.

Os referidos dispositivos possuem, conforme interpretação do STF, objetivo direcionar o Legislativo quanto à matéria, de modo que se respeitasse o corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238<sup>61</sup>).

Observe-se, ainda, que mais recentemente, o STF flexibilizou o entendimento quanto ao Poder de Emendar do Poder Legislativo, colocando algumas condicionantes:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. **1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011) (Grifamos)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050- MC, o STF decidiu em Plenário, em 21/09/94, que<sup>62</sup>:

O poder de emendar projetos de lei, que 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),

<sup>61</sup> Tácito, C. (1952). Elaboração das leis - Iniciativa do Presidente da República - Emendas do Poder Legislativo - Inconstitucionalidade. *Revista De Direito Administrativo*, 28, 51-71. <https://doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12355>

<sup>62</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>

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.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que a Emenda objeto de análise não se amolda às hipóteses de autorização para Emenda Legislativa, vez que importa, diretamente, em aumento de despesa e, não consta em seu escopo de justificativa qualquer menção à erro ou correção de desvios do projeto inicialmente proposto.

Neste sentido, opinamos pelo veto à emenda, sob pena de risco à execução orçamentária-financeira atinente ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo

- LIMITAÇÕES AO VALOR DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É importante mencionar que os valores constantes no Plano Plurianual são referenciais, não se destinando como “dotações orçamentárias”, vez que, neste caso, são dotadas no momento da fixação da despesa pública, na oportunidade da elaboração da Lei Orçamentária Anual, propriamente dita. Neste sentido, é disposto no artigo 3º do anteprojeto do Plano Plurianual 2022/2025, in verbis:

Art. 3º - Os valores financeiros alocados aos programas do PPA 2022/2025 são referenciais e não se constituem condicionantes ou limitadores à programação de despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais.

Conclui-se que a presente emenda não é necessária à consecução dos objetivos a que se destina, vez que já que a efetivação das dotações que serão utilizadas deve ser fixada, em cada ano, conforme prioridades, na oportunidade de fixação da Lei Orçamentária Anual.

Ressalte-se, além disto, que a emenda legislativa prevê aumento dos recursos destinados aos Programas Temáticos da Casa Legislativa. Neste sentido, temos que as estimativas de aumento realizada tendem a extrapolar os limites de aplicação de recursos do legislativo, no montante, atual, de 5% da composição de algumas receitas, in verbis:

"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:" (AC)

[...]

"IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes." (AC)

Portanto, que a aprovação da presente emenda, pode dar azo à realização de ações que superem a estimativa de receitas do legislativo municipal, nos termos do artigo 29-A da CF, incorrendo, neste caso, a possibilidade de ensejar crime de responsabilidade dos gestores, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do citado dispositivo constitucional.

Assim, considerando que as proposições de valores no Plano Plurianual são referenciais, não se constituindo em condicionantes à realização das finalidades descritas nas Emendas, e considerando, ainda, a possibilidade dar azo à interpretações que levem à realização de despesas acima dos limites impostos pelo artigo 29-A da Constituição Federal, é prudente o veto da presente emenda, sugerindo a efetiva dotação orçamentária na oportunidade de fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual, conforme prioridades e limitações efetivas orçamentárias-financeiras do legislativo, a cada ano.