

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 752**

**PROJETO DE LEI Nº 11.670**

**PROCESSO Nº 71.103**

***Análise das Emendas ofertadas ao projeto que Fixa o Orçamento Público para o Exercício de 2015***

Em decorrência do Despacho da Comissão Mista de fls. 699, retorna a este órgão técnico os autos do presente projeto de lei, que fixa o Orçamento Público para o exercício de 2015, para análise jurídica das emendas apresentadas.

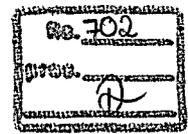
As emendas em número de 39 (trinta e nove) já foram apreciadas e analisadas pela Diretoria Financeira da Casa, consoante se depreende do Parecer nº 0058/2014, de fls. 700, que afirma que a totalidade das emendas está em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2014-2017, assim como também se encontram em conformidade com as dotações orçamentárias necessárias à sua realização, estando, portanto, aptas à tramitação.

É o relatório.

**PRELIMINARMENTE.**

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

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. **Celso de Mello**), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade



lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...)." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

Noutro giro, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: **(i)** indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa<sup>1</sup>, **(ii)** sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, **(iii)** ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (cfe. art. 166, da CF e art. 175, da CE).

*In casu*, "o poder de emendar o projeto de lei do Executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa. Não é só. Mesmo que sejam provenientes de anulação de despesa, não podem incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos"<sup>2</sup>.

Por fim, cabe a anotação do E. STF sobre o tema:

*"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado."*<sup>3</sup>.

Do exposto, opinamos pela acolhida de todas as emendas apresentadas, tendo como norte a análise da Diretoria Financeira que orientou a elaboração das mesmas, **apontando as categorias econômicas de onde os recursos serão retirados e para onde serão alocados, nos termos do disposto no art. 17 e parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar federal nº 101/2000.**

<sup>1</sup> Excluídas as que incidam sobre **(i)** dotações para pessoal e seus encargos; **(ii)** serviço da dívida; **(iii)** transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal  
<sup>2</sup> Cfe. Sérgio Turra Sobrane, Subprocurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Autos n. 990.10.006392-8, Autor: Prefeito Municipal de Serrana, Objeto de impugnação: Art. 3º da Lei Municipal n. 1.366, de 11 de dezembro de 2009, decorrente da Emenda Modificativa Autógrafo n. 135/09.

<sup>3</sup> STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.



Destaque-se que, segundo a Diretoria Financeira da Casa, há total compatibilidade das emendas ofertadas com o PPA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que atende aos princípios constitucionais.

Nesse passo, a análise desta Consultoria será restrita ao aspecto jurídico de seu conteúdo.

**PARECER:**

**DA ANÁLISE JURÍDICA**

Por primeiro, necessário destacar que a Constituição Federal em seu artigo 63, inciso I, possibilita a apresentação de emendas nos projetos do Executivo, inclusive com aumento de despesas, em sede de orçamento. O mesmo dispositivo é reproduzido na Lei Orgânica de Jundiaí (Art. 49, I, LOM).

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

Sob o aspecto técnico, as emendas apontam as categorias econômicas de onde os recursos serão retirados e para onde serão alocados, em observância ao disposto no art. 17 e parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar federal nº 101/2000. Portanto, por esta motivação entendemos que as emendas estão revestidas da condição ilegalidade e constitucionalidade, não apresentando vício técnico financeiro-contábil.

**DAS EMENDAS OFERTADAS**

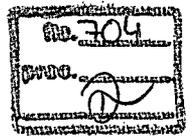
Deixamos de proceder a análise pontual de cada uma das emendas, em número de 39 (trinta e nove), vez que, repita-se, encontram-se em conformidade com as normas de regência que disciplinam sua apresentação.

Decorre deste estudo que as emendas estão aptas a ser objeto de deliberação pela Comissão Mista ou pelo Soberano Plenário, adequadas que estão aos termos da CF e LRF.

Espera assim esta Consultoria, ter ofertado a necessária contribuição técnica ao bom desenvolvimento dos trabalhos de análise, discussão e votação do Projeto da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2015.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



Reiterando as anteriores análises jurídicas apresentadas, a matéria deverá ser apreciada da seguinte forma: primeiramente o projeto, e após as emendas consideradas aprovadas pela Comissão Mista.

É o nosso parecer.

Jundiaí, 2 de dezembro de 2014.



Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico