

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER N° 1.097**

PROJETO DE LEI N° 11.883

PROCESSO N° 73.715

Análise das Emendas ofertadas ao projeto que fixa o Orçamento Público para o Exercício de 2016

Vem a este órgão técnico os autos do presente projeto de lei, que fixa o Orçamento Público para o exercício de 2016, para análise jurídica das emendas apresentadas.

As emendas em número de 28 (vinte e oito) já foram apreciadas e analisadas pela Diretoria Financeira da Casa, consoante se depreende do Parecer n° 0079/2015, de fls. 778/785.

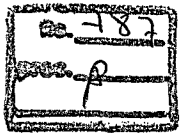
O presente estudo parte do pressuposto de que as emendas analisadas individualmente, no aspecto estrutural, estão em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2014-2017, e em conformidade com as dotações orçamentárias necessárias à sua realização.

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 despesa¹, (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"².

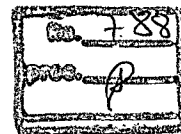
Por fim, cabe a anotação do E. STF sobre o tema:

"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."³.

Do exposto, opinamos pela acolhida das emendas apresentadas, e tendo como norte a análise individual das mesmas pela Diretoria Financeira, de caráter técnico, a análise desta Consultoria será restrita ao aspecto jurídico de seu conteúdo.

¹ 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
²Cfe. 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.

³ 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.



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, com exceção daquelas que apresentam vício técnico financeiro-contábil, apontadas pelo órgão técnico.

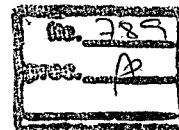
DAS EMENDAS OFERTADAS

Assim, abstraindo do limite de valor estabelecido para as emendas, e atento tão somente à questão técnica, esta Consultoria:

- 1) **nada tem a opor com relação às emendas de nº 02; 03; 07; 08; 09; 10; 12; 13; 16; 17; 18; 20; 25; 26; 27 e 28**, que foram formuladas em observância à técnica financeiro-contábil aplicada à sua concepção, ou seja, encontram-se em conformidade com as normas de regência que disciplinam sua apresentação.
- 2) **a emenda nº 01 é ilegal**, porque se imiscui em seara privativa do Executivo – envolvendo convênio firmado com a União/Estado;
- 3) **as emendas nº 04; 05; 06; 11; 14; 15; 19; 21; 22; 23 e 24** apresentam vício de natureza técnico financeiro-contábil, pois a conta indicada para o Projeto/Atividade não consta no orçamento. Havendo caso (emenda 11), onde se está criando nova Categoria Econômica. Porém, se suprido o vício, nada a opor.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Decorre deste estudo que as emendas consideradas aptas por este órgão técnico, constantes no item 1, estão adequadas aos termos da CF e LRF. Quanto ao item 2, não pode prosperar por ilegalidade, e as inseridas no item 3, se readequadas, também poderão prosperar.

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 2016.

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 parecer.

Jundiaí, 8 de dezembro de 2015.

Adriana Carla de Oliveira Teti
Estagiária de Direito

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico