



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1.379**

PROJETO DE LEI Nº 12.113

PROCESSO Nº 76.218

Análise das Emendas ofertadas ao projeto que fixa o Orçamento Público para o Exercício de 2017

Vem a este órgão técnico os autos do presente projeto de lei, que fixa o Orçamento Público para o exercício de 2017, para análise jurídica das emendas apresentadas.

As emendas em número de 04 (quatro) já foram apreciadas e analisadas pela Diretoria Financeira da Casa, consoante se depreende do Parecer nº 0060/2016, de fls. 694/695.

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



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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
² 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.

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. 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.

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

DAS EMENDAS OFERTADAS

Assim, no que concerne tão somente à questão técnica, esta Consultoria considera que:

1) **as emendas nº 01; 02; 03** apresentam vício de natureza técnico financeiro-contábil, conforme exposto no Parecer 0060/2016, decorrentes de incompatibilidade entre as rubricas, afigurando-se, quanto ao aspecto formal, **ilegais**.

2) **a emenda nº 04 é legal e constitucional**, encontrando respaldo na jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que tem se posicionado em benefício da promoção da transparência administrativa, como objeto políticas públicas dirigidas ao direito social à educação, envolvendo o próprio município de Jundiaí:

Processo:	2017230-36.2014.8.26.0000
Classe:	Direta de Inconstitucionalidade
Área:	Cível
Assunto:	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos
Origem:	Comarca de São Paulo / Tribunal de Justiça de São Paulo
Números de origem:	8058/2013
Distribuição:	Órgão Especial
Relator:	Des. GUERRIERI REZENDE



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Volume / Apenso: 1 / 0
Valor da ação: 1.000,00

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiaí, que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais.

II. Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art.24,§2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art.144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população.

III. A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988.

IV. Ação improcedente, cassada a liminar".

Decorre deste estudo que a emenda considerada apta por este órgão técnico, constante no item 2, está adequada aos termos da CF e LRF. Quanto ao item 1, se as emendas forem readequadas, também poderão prosperar.




Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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 2017.

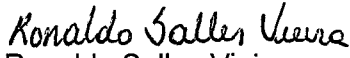
Reiterando as anteriores análises jurídicas apresentadas, a matéria deverá ser apreciada da seguinte forma: primeiramente o projeto, e após, pela ordem, mensagem aditiva e emendas consideradas aprovadas pela Comissão Mista.

É o parecer.


Jundiaí, 16 de novembro de 2016.



Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico



Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito