



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT N° 247/2019

Teresina (PI), 05 de novembro de 2019.

Assunto: *Emendas Modificativas n° 01, 02 e 03 ao Projeto de Lei n° 223/2019, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020”*

Autor: *Ver. Dudu*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador Dudu apresentou *Emendas Modificativas n° 01, 02 e 03 ao Projeto de Lei n° 223/2019, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020”*.

Em justificativa, a nobre parlamentar afirmou que as emendas possuem, em síntese, o escopo de remanejar dotações.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ n° 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

II – ADMISSIBILIDADE:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a **competência da divisão de redação legislativa**, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.***

III – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Primeiramente, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar o orçamento-programa, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Nessa ótica, o Supremo Tribunal Federal – STF tem prezado pela deferência às iniciativas legislativas que acarretam modificação às Leis Orçamentárias, não se imiscuindo na apreciação, por exemplo, da compatibilidade da LOA com PPA e LDO:

Fiscalização abstrata de normas orçamentárias. Anexo de lei orçamentária anual (LOA – Lei 13.225/2016). (...) Legítimo controle orçamentário pelo Poder Legislativo. Ausência do abuso do poder de emenda. Inocorrência de desvio de finalidade ou de desproporcionalidade. (...) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

proporcionalidade (ou de razoabilidade), não pode ser acolhido quando suscitado de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. (...) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas LDOs e LOAs. Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.

[ADI 5.468, rel. min. Luiz Fux, j. 30-6-2016, P, DJE de 2-8-2017.]

Em sentido convergente, cita-se ainda o entendimento do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050 MC, conforme se depreende a seguir:

*“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às **restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal**”.*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

As emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos, acrescentando, suprimindo ou modificando determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Segundo a doutrina¹, as emendas podem ser, quanto ao objeto: a) emenda à receita: é a que tem por finalidade alteração da estimativa da receita, devido a sua reestimativa por variações positivas ou negativas, ou por renúncia de receitas; b) emenda à despesa: pode ser de remanejamento, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações com a anulação equivalente de outras dotações; de apropriação, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações com a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar; ou de cancelamento: que propõe a redução de dotações constantes do projeto; c) emenda ao texto: pode ser aditiva, que acrescenta proposta; modificativa, que altera proposta existente; supressiva, que exclui uma proposta; substitutiva, que substitui proposta principal por outra.

No caso em comento, as emendas modificativas nº 01 e 03 possuem o caráter de remanejamento, visto que propõe acréscimo à dotações preexistentes, com respectiva anulação equivalente de outra dotação.

Cumprе ressaltar que as referidas emendas estão em conformidade com o disposto no art. 166, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, haja vista que, ao indicar os recursos necessários provenientes de anulação de despesas, não acarretam aumento de despesa.

¹ Abraham, Marcus Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, destaque-se que mencionado dispositivo constitucional dispõe que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre **dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei**. Eis a sua redação, *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. (grifo nosso)

A lei nº 4.320/64, recepcionada com *status* de Lei complementar, também não se olvidou de tratar do regime das emendas às leis orçamentárias:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;*
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;*
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;*
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções*

Como se pode observar, a sistemática de emendas inaugurada pelo indigitado diploma é mais restritiva que a própria CF/88, dessa forma é imperioso coadunar a interpretação com os preceitos da Carta Maior, haja vista que esta exigiu apenas: compatibilidade com PPA e LDO; indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Nessa trilha, são compatíveis com o texto constitucional as emendas nº 01 e 03. Esta conclusão decorre do fato de que a anulação das dotações referentes à Administração Geral, não obstante enquadradas como despesa de custeio - gênero (artigos 13 e 33, “a”, da Lei 4320), não é incompatível com CF que restringe, em específico, anulação apenas das despesas **com pessoal** (espécie de despesa de custeio). Em outros termos, a Lei nº 4.320 insere mais restrições ao poder de emendar que a própria CF, o que não pode ser admitido pela prevalência da Separação das Funções do Estado (art. 2º da CF) e pelo caráter constitucional do poder de emendar.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Neste toar é o entendimento do STF, como expressa o ministro Celso de Melo em voto na ADI 1.050 - MC/SC, onde apregoa o cariz constitucional do poder de emendar e das suas restrições.

*(...) Trata-se de prerrogativa, que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como **Poder de índole eminentemente constitucional**.*

O poder de emendar, por traduzir necessária projeção resultante do poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações que se acham expressamente definidas no texto da Carta Política.

A ementa do julgamento aludido reforça a tese aqui sustentada²:

“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, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

² Retirado do site do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1615>



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Corroborando o disposto acima, merece destaque a ementa do julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo – TJ/ES, senão vejamos:

ACÓRDAO EMENTA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. REJEIÇÃO DO VETO. CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. ADMISSIBILIDADE. EMENDAS MODIFICATIVAS. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

1. *É plenamente possível a interação entre os órgãos estatais, com o encadeamento de operações entre eles e o compartilhamento de atividades, decorrentes do necessário balanceamento do poder, sem que isso implique violação ao princípio da separação de poderes.*

2. *O Poder Judiciário, ao intervir, o faz segundo os seus próprios elementos, apenas contrapondo-se às irritações sistêmicas provocadas pelo sistema político. Não há uma substituição do legislador ou do administrador, há apenas uma atuação adequada do Poder Judiciário à crise de direito ou de constitucionalidade manifestada no autos.*

3. *Admissível o controle das funções dos demais órgãos estatais, mediante a intervenção jurisdicional, especificamente quanto à fixação de receitas e despesas orçamentárias municipais, decorrente do litígio estabelecido entre o Poder Executivo e o Legislativo de determinado Município.*

4. *Conforme o art. 151, 2º, da Constituição Estadual, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

5. *A Constituição do Estado do Espírito Santo é clara ao consignar que as emendas ao orçamento somente serão aprovadas se relacionadas com a correção de erros ou omissões técnicas.*

6. *O ônus para comprovar eventual incorreção ou omissão do Poder Executivo Municipal, em caso de emenda ao orçamento, cabe à Câmara de Vereadores. A redução de despesas não pode ser realizada randomicamente, isto é, sem que seja acompanhada de uma justificativa técnica, a exemplo de*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

um estudo de alocação de receitas e despesas e da avaliação dos programas de governo.

7. A elaboração da proposta orçamentária deve compatibilizar a despesa orçada com a receita estimada, de forma a preservar o equilíbrio das contas públicas.

8. As emendas somente podem ser aprovadas se indicarem os recursos necessários, provenientes exclusivamente de anulação de despesas.

9. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial da Lei nº 1.210/2010 do Município de Pancas. Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas. Acorda o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária, em conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram o presente julgado, à unanimidade de votos, julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator. (TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100110006135, Relator : SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 21/07/2011, Data da Publicação no Diário: 15/08/2011)

Concernente à emenda modificativa nº 2 não há o que ressaltar, haja vista que insere-se dentro das previsões constitucionais e não caracteriza anulação de despesa de custeio.

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação, discussão e votação das emendas modificativas nº 01, 02 e 03 ao Projeto de Lei nº 223/2019, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020”.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12