



PARECER AJL/CMT Nº 156/2018

Teresina (PI), 31 de outubro de 2018.

Assunto: Emenda Modificativa nº 001 ao Projeto de Lei nº 159/2018

Autor: Ver. Graça Amorim

Ementa: Emenda Modificativa nº 001 ao Projeto de Lei nº 159/2018, o qual “Modifica os Anexos I, II, III e IV, da Lei nº 5.135, de 18 de dezembro de 2017, referente ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2018/2021”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

A ilustre Vereadora Graça Amorim apresentou emenda modificativa ao projeto de lei nº 159/2018, o qual “Modifica os Anexos I, II, III e IV, da Lei nº 5.135, de 18 de dezembro de 2017, referente ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2018/2021”.

Em justificativa, a nobre edil explanou que a emenda em epígrafe objetiva atender uma solicitação do Banco Mundial para equiparar as iniciativas do PPA aos componentes do Projeto Básico e com isto permitir a emissão de relatórios de acompanhamento de execução dos componentes pelo sistema de gestão administrativa e financeira da Prefeitura, o E_T Governe.

A referida emenda pretende alterar a iniciativa estratégica 356 “Programa Lagoas do Norte – Desenvolvimento Econômico e Social” descrita no anexo IV “Listagem de Iniciativas Estratégicas”, transferindo algumas ações dessa iniciativa para a nova iniciativa “Programa Lagoas do Norte - Modernização da Gestão Municipal, Desenvolvimento da Cidade e Gerenciamento do Projeto”.

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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
Lagoas do Norte - Modernização da Gestão Municipal, Desenvolvimento da Cidade e Gerenciamento do Projeto”

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo



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

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

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.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que a emenda está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita por seu autor, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

A referida emenda pretende alterar a iniciativa estratégica 356 “Programa Lagoas do Norte – Desenvolvimento Econômico e Social” descrita no anexo IV “Listagem de Iniciativas Estratégicas”, remanejando recursos dessa iniciativa para a nova iniciativa “Programa Lagoas do Norte - Modernização da Gestão Municipal, Desenvolvimento da Cidade e Gerenciamento do Projeto”, contudo sem promover aumento de despesa, a fim de atender uma solicitação do Banco Mundial para equiparar as iniciativas do PPA aos componentes do Projeto Básico e com isto permitir a emissão de relatórios de acompanhamento de execução dos componentes pelo sistema de gestão administrativa e financeira da Prefeitura, o E-Governe.

A par disso, 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

A par disso, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa,



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

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 esses planejamentos orçamentários, 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.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - 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”.

“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.]

Especificamente, quanto às emendas ao Plano Plurianual, merecem destaque também as considerações da jurista Tathiane Piscitelli, conforme se verifica a seguir:

Tratando-se do PPA, é importante dizer que as emendas a esse projeto deverão observar as regras do artigo 63, I, da Constituição, que determina não ser possível o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente, ressalvados os casos previstos no artigo 166, §§3º e desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12

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.]



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

4º, os quais disciplinam as emendas aos projetos da LOA e da LDO. Dessa forma, conclui-se que o PPA não poderá sofrer emendas que visem à majoração das despesas ali previstas. (Piscitelli, Tathiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. pg 52)

Ademais, importa destacar que a Constituição Federal (CF) preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 da LOM.

Acerca do trâmite das emendas orçamentárias, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

Art. 117. O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emenda ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;

Art. 123. Quando a proposição consistir em projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 124. As proposições originárias e as emendas a que se referem o parágrafo único do Art. 197 e o §1º do Art. 203 serão apreciadas pelas Comissões na mesma fase. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será

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

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)



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

Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais, com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias.

Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

No caso em apreço, não obstante a emenda parlamentar tenha pertinência temática e não promova aumento de despesa, estando, portanto, de acordo com os ditames constitucionais, legais, doutrinários e jurisprudenciais, verifica-se que foi proposta fora do prazo, ofendendo, por conseguinte, os dispositivos regimentais supracitados.

Dessa forma, tendo em vista os motivos acima detalhados, verifica-se que a emenda modificativa em apreço não observa os dispositivos que foram mencionados.

IV- CONCLUSÃO:

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

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação a emenda modificativa nº 001 ao Projeto de Lei nº 159/2018, o qual “Modifica os Anexos I, II, III e IV, da Lei nº 5.135, de 18 de dezembro de 2017, referente ao Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021”.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Denise C. S. Maciel

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL

Assessora Jurídica Legislativa

Mat. 06856-0 CMT

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação a emenda modificativa nº 001 ao Projeto de Lei nº 159/2018, o qual “Modifica os Anexos I, II, III e IV, da Lei nº 5.135, de 18 de dezembro de 2017, referente ao Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021”.

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

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT