

CONSULTA/0118/2014/MN

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS – SP

At.: Sr. Paulo C. Tamiazo – Diretoria Geral

Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa do prefeito, que dispõe sobre a concessão de subvenções para o exercício de 2014 e autoriza a abertura de crédito adicional suplementar e especial conforme específica e dá providências correlatas – Oferecimento de emendas legislativas pelos vereadores – Admissibilidade – Posicionamento doutrinário – Limitações constitucionais e organizacionais – Publicações NDJ – Considerações.

CONSULTA

A Administração Consulente reporta-se à Consulta nº 0101, de 10/1/14, e encaminha-nos para análise cópia da proposta de emenda legislativa ao Projeto de Lei nº 2/14, que dispõe sobre a concessão de subvenções para o exercício de 2014 e autoriza a abertura de crédito adicional suplementar e especial conforme específica e dá providências correlatas.

ANÁLISE JURÍDICA

Como é sabido, durante a tramitação do processo legislativo é lícito e legítimo o oferecimento de emendas legislativas aos projetos orçamentários (ver parágrafos do art. 156 da Lei Orgânica do Município).

Vale relembrar que os atualizadores da obra de Hely Lopes Meirelles asseveram que “(...) a exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque essas transbordam da iniciativa do Executivo. (...) Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo. A propósito escreveu Caio Tácito: ‘Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmudando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental’” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 16^a ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 749).

Todavia, há algumas limitações e é na Constituição da República que a encontramos – ver, também, dispositivos simétricos na Lei Orgânica desta municipalidade – para o oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva.

Vejamos:

i) os incs. I e II do art. 63 da Constituição da República determinam que as emendas legislativas não podem aumentar as despesas previstas (ver art. 51 da LOM);

ii) os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição da República determinam que as emendas legislativas ao projeto de Lei do Orçamento Anual ou aos projetos que as modifique somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; 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 (ver parágrafos do art. 154 da LOM).

Em suma, é admissível o oferecimento de emendas legislativas aos projetos de leis orçamentárias, observadas, por certo, as limitações constitucionais e organizacionais, lembrando-se que a hipotética inobservância das limitações constitucionais e organizacionais poderá caracterizar ingerência indevida de um poder no outro e afronta ao art. 2º da Constituição da República e, deste modo, a emenda legislativa não poderá ser admitida pela Comissão de Orçamento e Finanças e tampouco pelo Plenário cameral.

Por fim, sobre os mais diversos aspectos do planejamento orçamentário, sugerimos a leitura das publicações NDJ, a exemplo de:

- *BDM* nº 1/95 – "REJEIÇÃO DO PROJETO DE PLANO PLURIANUAL. CONSIDERAÇÕES", Flávio C. de Toledo Jr.;
- *BDM* nº 5/95 – "ORÇAMENTOS", Edílio Ferreira;
- *BDM* nº 1/97 – "PROCESSO LEGISLATIVO: FASES E TÉCNICAS. INICIATIVA. SANÇÃO OU VETO. PROMULGAÇÃO. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO", Moacyr de Araújo Nunes; e
- *BDM* nº 3/01 – "PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL À VISTA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (O)", Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi.

Esse é o nosso entendimento.

São Paulo, 14 de janeiro de 2014.

Elaboração:



Marcos Nicanor S. Barbosa
OAB/SP 87.693

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Iadócio
Superintendente