



Parecer Jurídico

INTERESSADO: Vereadora Esther Moraes
Assunto: Minuta de Projeto de Lei. Emenda parlamentar na Lei Orçamentária Anual.

Sr. Procurador Chefe:

1- Relatório.

Cuida-se de pedido de parecer formulado pela Ilma. Sra. Vereadora Esther Moraes em minuta de emenda ao projeto de lei orçamentária anual, alterando o quadro de despesas da Câmara Municipal para reduzir as despesas com obras e instalações e equipamentos e material permanente.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

2- O exercício do poder de emenda em leis orçamentárias

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, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, 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 e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência).



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

O exercício do poder de emenda, como se sabe, constitui, quando concretamente manifestado, um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas.

Trata-se, na realidade, de prerrogativa que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional.

O poder de emendar, nada mais sendo do que uma projeção do próprio poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações definidas no texto da Carta Política.

A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado, “que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembleias”

Dentro desse contexto, a Constituição Federal, ao definir o âmbito de atuação do poder de emendar, elasteceu, significativamente, a possibilidade do exercício dessa prerrogativa parlamentar.

Esse novo tratamento constitucional dispensado ao poder de emenda parlamentar, mesmo naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei submetidos à cláusula constitucional que impõe reserva de iniciativa, mereceu correta apreciação de MICHEL TEMER (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 139, 5ª ed., 1989, RT):

O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas?

Parece-nos que sim. Mesmo que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. O



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto.

Desse modo, a nova Constituição repeliu a interpretação – que certa vez prevaleceu no Supremo Tribunal Federal – no sentido de que, sendo o poder de emenda corolário do poder de iniciativa, resultava inadmissível (segundo tal exegese restritiva) qualquer alteração, pela instância parlamentar, dos projetos decorrentes da competência privativa dos outros poderes ou órgãos.

Esse entendimento, contudo, não prosperou. Daí a observação de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/105, 1992, Saraiva):

A Constituição vigente admite a apresentação de emendas aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem a despesa prevista. (...). Assim, hoje não mais cabe discussão. Desde que a emenda não aumente a despesa globalmente prevista, é ela cabível. A atual Constituição estendeu a regra à iniciativa reservada a outros órgãos que não o Presidente da República. Com isto, a Constituição permite a ingerência parlamentar na própria organização dos serviços administrativos dos tribunais federais (...).

É preciso ter presente, neste ponto, a advertência do Ministro Victor Nunes Leal (RTJ 36/385):

A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse - frase conhecida - composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo. A extração constitucional do poder de emenda não permite presumir a existência de vedações que não as decorrentes de cláusula constitucional, como aquela que veda o oferecimento de emenda parlamentar de que resulte aumento da despesa prevista (CF, art. 63, II, c/c o art. 169, § 1º, I).

Cabe reconhecer, de outro lado, na linha do entendimento acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, que se revela implícita, no sistema constitucional



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares também guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa sobre a qual incidam (ADI 574/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - ADI 973- -MC/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.682/SC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - ADI 3.655/TO, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, v.g.):

A lei estadual infringiu a vedação constitucional, por qualquer das suas formulações. Objeto específico da proposta de alteração está na criação de determinado número de comarcas que, ao ver do proponente, atende a determinados critérios e requisitos preestabelecidos na lei de organização judiciária. Extrapola, evidentemente, do objeto da proposta a criação de comarcas nela não previstas, além de não satisfazerem as condições reclamadas, sendo portanto inconstitucional a lei no tocante às emendas exorbitantes do parâmetro, de inteira desconsideração aos propósitos e às prerrogativas do Tribunal. (RTJ 93/500, 504, Rel. Min. RAFAEL MAYER)

PROJETO DE LEI - INICIATIVA - EMENDA PARLAMENTAR - DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa em projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal.” (ADI 1.834/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO)

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não importarem aumento de despesa e; (ii) manterem pertinência temática com o objeto do projeto de lei. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso.

Assim sendo, na linha dos precedentes colacionados e da doutrina constitucional, resta facultado aos parlamentares oferecer emendas aos projetos de lei de iniciativa orçamentária - sendo esta a forma de expressão do poder legiferante assegurado pela Constituição da República -, desde que a pretendida alteração não provoque aumento de despesas, ou seja, estranha ao objeto da proposta originária.

Nesses termos, sendo que a emenda idealizada pela Vereadora não aumenta despesa e mantém coerência com o projeto apresentado pelo Poder Executivo,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

opina-se pela constitucionalidade de eventual propositura.

Procuradoria, 28 de novembro de 2023.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=KRGs09NK9VJPA66Z>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: KRGs-09NK-9VJP-A66Z



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: KRGs-09NK-9VJP-A66Z