



## PARECER JURÍDICO

Tratando-se de pedido de estudo de viabilidade jurídica de proposição, uma vez que não há texto e conteúdo definidos para análise, esta Procuradoria reserva o direito de manifestar de forma pormenorizada quando da tramitação de eventual PL, salientando, desde já, que o entendimento adotado por nós sobre o tema em questão é o mesmo exarado no parecer elaborado pelo IBAM, de n. 0323/2022, cuja cópia segue anexa, suficiente para a devida orientação preliminar ora requerida.

Andradas 03 de março de 2022.



Hugo Lopes de Barros  
Procurador Jurídico Legislativo

## PARECER

Nº 0323/2022<sup>1</sup>

- PL – Poder Legislativo. Emendas aos projetos das leis orçamentárias. Requisitos nos termos constitucionais.

### CONSULTA:

Indaga uma Câmara sobre quais são os requisitos objetivos, do ponto de vista jurídico, legislativo, orçamentário, financeiro, etc., para apresentar emendas nos Projetos de Lei Orçamentária (PPA, LDO, LOA).

### RESPOSTA:

Diz a Constituição Federal:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais".

Em acréscimo, diz a Constituição:

"Art.166 (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR JOSÉ ANTONIO CONTI JÚNIOR, PROCURADOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (ANDRADAS-MG)

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.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Acerca das emendas parlamentares, leciona Hely Lopes Meirelles:

"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 estas 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". (In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

A respeito, assim decidiu o STF:

"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto". (AgRg em RE nº 202.960-2, 2ª el. Min. Carlos Velloso, ac, un., in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9).

Com maior especificidade assim se pronunciou o mesmo Tribunal:

"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 (RTJ36/382, 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, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

Em resumo, as emendas da Câmara são permitidas, mas só

podem ter seguimento se não alterarem o total das verbas previstas, ou seja, se não implicarem em aumento de despesa. Quanto às alterações nas dotações, só são admissíveis aquelas perfeitamente enquadradas no conjunto das regras contidas no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de fevereiro de 2022.