

Parecer Jurídico

Manifestação técnica acerca da regimentalidade da emenda aditiva apresentada ao Projeto de Lei Ordinária nº 15, de 28 de agosto de 2024

1. Apresentação

Trata-se de emenda aditiva que propõe acrescentar ao Projeto de Lei nº 15, de 28 de agosto de 2024, , onde convir, o seguinte artigo:

"Art. (...) A execução de recursos provenientes de transferências voluntárias de outros entes federados, incluindo aqueles oriundos de emendas parlamentares ou convênios, dependerá de prévia autorização legislativa, com a especificação das condições de aplicação."

A emenda foi apresentada no dia 17 de dezembro de 2024, tendo sido assinada por 5 dos 9 vereadores.

Desta maneira, com vistas a afastar dúvidas acerca da regimentalidade da referida emenda, apresenta-se este parecer. Debate-se, dentre outros pontos, o entendimento a ser seguido a partir da interpretação sistêmica dos art. 142 e 183 do Regimento Interno.

2. Emendas às proposições apresentadas

Acerca deste tema, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradas prevê que as emendas e subemendas são modalidades de proposição (inciso VI do art. 121), que devem respeitar algumas regras e procedimentos.

Em primeiro lugar, as emendas não poderão modificar o projeto principal de modo a inserir matéria estranha ao objeto principal (art. 126).

As emendas são tipificadas, de acordo com a sua finalidade, em supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas (art. 132), sendo que a emenda apresentada a outra denomina-se subemenda.

As emendas podem ser apresentadas em quatro momentos (i) antes da análise da proposição pelas comissões; (ii) antes de iniciada a discussão da proposição, após pareceres; (iii) durante a fase de discussão em 1º turno; (iv) durante a fase de discussão em 2º turno.

2.1. Emendas apresentadas antes de iniciada a discussão da proposição

O art. 142 do Regimento Interno da Câmara prevê a regra geral para a apresentação e votação de emendas parlamentares.

Segundo esta norma, as emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa até 02 (dois) dias antes do início da sessão em cuja ordem do dia se ache incluída a proposição a que se referem, para fins de sua publicação a não ser que sejam oferecidas por ocasião dos debates ou assinadas pela maioria dos Vereadores.

Desta maneira, fixa-se como regra geral o prazo de 2 (dois) dias, sendo possível a apresentação de emenda em prazo menor caso assinada pela maioria dos vereadores.

Além disso, determinadas matérias possuem prazos alargados, dada complexidade do tema. **Estes prazos diferenciados encontram-se elencados nos parágrafos do cito art. 142, sendo eles:**

- a) 10 (dez) dias: em se tratando de emendas a lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual, estas serão oferecidas no prazo de 10 (dez) dias a partir da inserção da matéria no expediente – (§ 1º do art. 142);
- b) 10 (dez) dias: em se tratando de emendas a projetos de codificação, estas serão apresentadas no prazo de 10 (dez) dias à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a partir da data em que esta receba o processo, sem prejuízo daquelas oferecidas por ocasião dos debates – (§ 2º do art. 142).

Neste ponto, importa registrar que em 2019 houve uma importante alteração no Regimento Interno, de modo a remover da previsão de 10 (dez) dias as emendas relacionadas à proposta orçamentária (LOA). Ou seja, a partir de 2019, as emendas à LOA voltaram a observar a regra geral de 2 (dois) dias de antecedência a votação de que trata o caput.

2.2. Emendas às proposições em votação (1º e 2º turno)

O §1º do art. 164 do Regimento Interno faculta aos vereadores, no decorrer da discussão em primeiro turno das proposições, apresentar emendas e substitutivos. Encerrada a discussão, o projeto é submetido à votação em primeiro turno.

Aprovado em primeiro turno, o projeto será despachado à comissão competente, juntamente com as emendas e substitutivos apresentados em primeiro turno, se houver, a fim de receber parecer para o segundo turno (art. 165, caput). Ou seja, se houver emendas durante a discussão em 1º turno, a proposição não poderá ser imediatamente votada em 2º turno, na medida em que dependerá de parecer de comissão para tratar da emendas.

Encaminhado à Mesa, o parecer sobre as emendas e substitutivos será distribuído em avulso, e o projeto na ordem do dia em segundo turno.

Durante a discussão em segundo turno, ainda admitir-se-á a apresentação de emendas, porém esta estará limitada a três hipóteses: (i) matéria que não tenha sido prejudicada ou rejeitada no primeiro turno; (ii) deve apresentar matéria nova, desde que seja pertinente ao projeto; e (iii) de redação, a ser votada na fase seguinte.

Concluída a votação em segundo turno, o projeto e as emendas aprovadas são remetidas à comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação, para parecer de redação final (art. 166).

2.3. Das emendas a proposições orçamentárias (art. 181)

Por fim, consta do Regimento Interno, regras específicas para a discussão e oposição de emendas às proposições que contenham matéria orçamentária – LOA, LDO e PPA – antes destas serem analisadas pela comissão competente.

Segundo o art. 182, que recebido o projeto de lei orçamentária (previsão que se estende à LDO e PPA nos termos do art. 188), o Presidente o incluirá no expediente da primeira reunião ordinária, quando será lido, distribuindo-se cópia dele aos Vereadores.

Na ocasião, e a partir da leitura do expediente, o projeto passa a figurar em pauta por 20 (vinte) dias, para recebimento de emendas (art. 183). Finalidade este prazo, o projeto de lei orçamentária, com as respectivas emendas apresentadas, encaminhado à Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, que terá o prazo improrrogável de 10 (dez) dias para emitir parecer e decidir sobre as emendas.

Percebe-se, portanto, que o prazo fixado de 20 (vinte) dias de antecedência diz respeito ao tipo de emenda é que apresentada antes do parecer das comissões, neste caso, da Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento.

O parecer então será enviado à Mesa da Câmara para publicação de parecer, incluindo-se o projeto na ordem do dia, para discussão e votação em turno único.

Neste caso, como será tratado a seguir, o prazo de 20 (vinte dias) para oposição de emendas não exclui aquele de que trata o art. 142, na medida em que enquanto a hipótese do art. 183 versa sobre emendas a serem apreciadas por uma comissão permanente, órgão ao qual caberá deliberar sobre sua inclusão ou não na proposição, o art. 142 trata de emendas que serão apresentadas de debatidas na ordem do dia, em votação apartada por todos os presentes no plenário (e não apenas pelos membros da comissão).

3. Da análise sistemica dos art. 142 e 183 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradadas

Como tratado anteriormente, a oposição de emendas a proposições que tramitam na Casa Legislação poderá se dar em quatro oportunidades distintas, não havendo que se falar em prevalência de uma sobre a outra para fins de exclusão.

Especificamente em relação a emendas a proposições orçamentárias, tem-se a seguinte conclusão:

- a. A apresentação de emendas à proposição que serão apreciadas pela Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento e, ao final, por este órgão aprova ou não deverá observar o prazo de 20 (vinte) dias de que trata o art. 183;

- b. Concluído o parecer (com a inclusão/exclusão das emendas que foram até então apresentadas), este será encaminhado à Mesa para publicação e posterior inclusão da matéria em ordem do dia.
- c. Fixada a ordem do dia, tem-se novo prazo para oposição de emendas que, ao invés de apreciadas pela Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, serão votadas a parte em plenário, logo após a votação da proposição principal;

Percebe-se, portanto, que (i) a possibilidade de apresentação de emendas antes da análise e deliberação da matéria pelas Comissões de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento (art. 183) **NÃO IMPEDE** (ii) a possibilidade de se apresentar emendas que serão votadas em separado (art. 142) pelo plenário em turno único, conforme orienta o art. 185.

Por certo, a previsão de dois tipos de emendas tem o objetivo justamente de viabilizar que aquelas que contenham alterações de despesas orçamentárias, mediante acréscimos e deduções de dotações – por exemplo – sejam preferencialmente apreciadas em conjunto mediante parecer técnico da Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, visando, assim, evitar aumento de despesas ou desarranjos contábeis.

Por outro lado, nada justificaria a proibição de ajustes na proposição orçamentária que versem sobre obrigações de fazer/não fazer ao responsável pela execução do orçamento – como é caso da emenda em análise –, estando a matéria plenamente madura e suficiente para ser discutida e apreciada diretamente pelos parlamentares em plenário.

Desta maneira, manifesta-se pela regimentalidade da emenda aditiva apresentada no dia 17 de dezembro de 2024 ao Projeto de **Lei Ordinária nº 15, de 28 de agosto de 2024**.

É a informação que competia a esta assessoria.

Brasília/DF, 17 de dezembro de 2024.

Tiago Rangel S. Silva
OAB/RO 13.235