

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 Andradadas 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 e debatidas na ordem do dia, em votação apartada por todos os presentes no plenário (e não apenas pelos membros da comissão).

3. Da análise sistêmica 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 aprovas 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 Comissão 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 o 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