



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 024/2020

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda 001, de autoria do Vereador Daniel do Irineu, ao Projeto de Lei nº 009/2020, de autoria do Poder Executivo, que "Altera a Lei nº 5.062, de 26 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual do Município de Contagem – PPA 2018-2021, a Lei nº 5.603, de 06 de janeiro de 2020, que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento de 2020, e abre crédito adicional especial", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de emenda, apresentada pelo Vereador Daniel do Irineu ao Projeto de Lei nº 009/2020, de autoria do Poder Executivo, que “Altera a Lei nº 5.062, de 26 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual do Município de Contagem – PPA 2018-2021, a Lei nº 5.603, de 06 de janeiro de 2020, que estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento de 2020, e abre crédito adicional especial”.

A referida emenda tem por objetivo alterar o artigo 1º e o 6º do Projeto de Lei 009/2020, de autoria do Executivo, referente ao acréscimo de ação e quanto ao momento dos efeitos da alteração promovida pela proposição.

Ab initio, informa o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, *in verbis*:

“Art. 182 - A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;
(...)”

Normatiza o Estatuto da Casa em seu art. 180, que “*Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar dispositivo.*”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, o mesmo Diploma Legal dispõe em seu art. 184, inciso I, *in verbis*:

“Art. 184 - A emenda será admitida:

I – se pertinente à matéria contida na proposição principal:”

Nesse sentido, imperioso destacar que o poder de emendar projetos de lei pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, respeitadas as limitações estabelecidas no artigo 78, I c/c 118 §2º da Lei Orgânica Municipal, e desde que guardem afinidade lógica com a proposição original, conforme art. 184, I do Regimento interno da casa legislativa de Contagem, alhures colacionado, *in verbis*:

“Art. 78 – Não será admitido aumento da despesa prevista:

*I – nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, ressalvadas a comprovação da existência de receita e o disposto no § 2º do Art. 118.
(...)”*

*“Art. 118 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados por Comissão Permanente da Câmara, à qual caberá:
(...)”*

§ 2º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projeto que o modifique somente podem ser aprovadas caso:

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) serviços de dívida ou:

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões, ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

(...)”

Aqui, necessário destacar que o art. 118, §2º está em perfeita simetria com o texto constitucional, previsto no art. 166, §3º, *in verbis*:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

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

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.

Nesse sentido, destaca-se que o supramencionado já foi referendado pelo Supremo Tribunal Federal:

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 (RTJ 36/382, 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, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.] grifamos

Fiscalização abstrata de normas orçamentárias. Anexo de lei orçamentária anual (LOA – Lei 13.225/2016). (...) Legítimo controle orçamentário pelo Poder Legislativo. Ausência do abuso do poder de emenda. Inocorrência de desvio de finalidade ou de desproporcionalidade. (...) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não pode ser acolhido quando



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

suscitado de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal. (...) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas LDOs e LOAs. **Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.** [ADI 5.468, rel. min. Luiz Fux, j. 30-6-2016, P, DJE de 2-8-2017.] grifamos

E, em igual sentido, já se manifestou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais;

Ação Direta de Inconstitucionalidade. O artigo 166 § 3º da Constituição Federal disciplina que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, não havendo ofensa a tal dispositivo quando se constata que as emendas modificaram os valores de algumas dotações constantes da proposta orçamentária do Executivo, com o remanejamento de valores destinados a outros recursos e a anulação parcial de despesas. A rejeição de veto se faz pela maioria absoluta dos membros do Legislativo, nos termos da Lei Orgânica Municipal, bem como de acordo com os artigos 66 § 4º da Constituição da República e 70 § 5º da Constituição Estadual. Julga-se improcedente a representação. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.00.265030-7/000, Relator(a): Des.(a) Almeida Melo, CORTE SUPERIOR, julgamento em 26/03/2003, publicação da súmula em 25/04/2003)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Direito Municipal. Proposta de dotação orçamentária de Câmara Municipal. Emenda ao projeto de lei do orçamento anual. Momento para apresentação. Distinção. Admissibilidade da apresentação de emenda orçamentária. Art. 166, §3º, da Constituição Federal. Não se confundem a proposta de dotação orçamentária de Câmara Municipal e a emenda ao projeto de lei do orçamento anual, sendo aquela apresentada anteriormente ao envio do projeto à Câmara, e esta no curso do processo legislativo. O art. 166, §3º, da Constituição Federal admite a apresentação de emenda orçamentária. Apelo provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.00.179472-6/000, Relator(a): Des.(a) Célio César Paduani , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/10/2000, publicação da súmula em 09/11/2000)

É certo que os projetos de lei encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal devem ser examinados e votados pela Câmara Municipal, órgão incumbido da função legislativa, e que não pode ser considerado mero homologador de propostas.

Dessa forma, respeitados os limites legais, é legítima a apresentação de emendas a projetos de iniciativa do Poder Executivo, incluindo aqueles relativos ao orçamento municipal.

É o que ensina 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, que importem em aumento da despesa prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matéria orçamentária. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas, os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. 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”, Malheiros Editores, 1998).

No caso em apreço, ao promover alterações ao Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Executivo, pode-se afirmar, que o Legislativo apenas exerceu sua função precípua, não incidindo, sequer, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, eis que, pelo conteúdo das alterações promovidas, o que se verificou foi a intenção de uma melhor adequação do projeto inicial à realidade local.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais disso, da análise da emenda apresentada, infere-se que ela enquadra-se totalmente no permissivo legal para atuação do Poder Legislativo.

No mais, necessário destacar que a alteração do art. 6º do Projeto de Lei original está em conformidade com o que prevê o texto constitucional.

Cumprido anotar que o art. 167, inciso V da Constituição da República prevê:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)”

O comando constitucional, portanto, é de que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser precedida de prévia autorização legislativa.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 4.320/64, em consonância com o texto constitucional, estabelece:

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”

A leitura dos comandos legais trazem a inequívoca necessidade de lei para abertura de créditos suplementares e especiais, lei esta, portanto, anterior à data de edição dos decretos de abertura.

Nesse sentido, inclusive, em decisões mais recentes, já se posicionou o Tribunal de Contas de Minas Gerais:

“EMENTA: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. QUESTÃO DE ORDEM. INTIMAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA DEFESA DE SUAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS. DESNECESSIDADE. MÉRITO. CONSIDERADAS INCONSTITUCIONAIS AS LEIS MUNICIPAIS.1. NO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO HÁ, NA ESTRITA ACEPTAÇÃO DO TERMO, LITÍGIO OU MESMO CONFLITO DE INTERESSE; HÁ APENAS INTERESSADO. O CONFLITO EXISTE, TÃO SOMENTE, NO PROCESSO PRINCIPAL, EM QUE O INCIDENTE FOI SUSCITADO, UMA VEZ QUE ALI SE VISLUMBRA O INTERESSE DO ESTADO EM APLICAR UMA SANÇÃO AO GESTOR. SE, AO FINAL, FOREM CONSIDERADAS IRREGULARES AS SUAS AÇÕES, CONTRAPOSTO AO INTERESSE DESTA ÚLTIMO EM NÃO SER APENADO OU TER ATO QUE PRATICOU CONSIDERADO IRREGULAR. COM ISTO, A INTIMAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL SE TORNA DESPICIENDA.2. SE NO PROCESSO JUDICIAL, A INTIMAÇÃO DO ÓRGÃO DO PODER LEGISLATIVO QUE EDITOU A LEI, CUJA CONSTITUCIONALIDADE SE QUESTIONA POR MEIO



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

DO INCIDENTE, SE REVELA DESNECESSÁRIA, COM MAIS RAZÃO HÁ TAMBÉM DE SÊ-LO, QUANDO O INCIDENTE É SUSCITADO NOS PROCESSOS SUBMETIDOS À ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, NO BOJO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É QUE, NESSA HIPÓTESE ESPECÍFICA, O TRIBUNAL NÃO JULGA AS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL; APENAS EMITE PARECER, QUE CONSTITUI PEÇA INDISPENSÁVEL AO JULGAMENTO A SER FEITO, JUSTAMENTE, PELO ÓRGÃO LEGISLATIVO. MESMO QUE O TRIBUNAL TENHA DECLARADO, INCIDENTALMENTE, A INCONSTITUCIONALIDADE DE UMA NORMA E QUE TAL DECISÃO TENHA PRODUZIDO, COMO EFEITO, NOS AUTOS DO PROCESSO PRINCIPAL, A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL, A CÂMARA DE VEREADORES PODERÁ, EM JULGAMENTO DE CUNHO POLÍTICO, IGNORAR ESSES FATOS E, POR MAIORIA QUALIFICADA, APROVAR AS CONTAS.3. O INCISO V DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 É TAXATIVO: NÃO SE ADMITE ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. NESTE PONTO, O OBJETIVO DO LEGISLADOR CONSTITUINTE É DUPLO: NÃO SÓ PROMOVER A RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL DO ORÇAMENTO, MAS, TAMBÉM, PROMOVÊ-LA MEDIANTE A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE PESOS E CONTRAPESOS, EM QUE O PARLAMENTO É CHAMADO PARA TOLHER OS EVENTUAIS EXCESSOS DO EXECUTIVO, ANTES QUE ESTE POSSA COMPROMETER A GESTÃO RESPONSÁVEL DO ORÇAMENTO. EM NENHUMA HIPÓTESE, É DADO AO PODER EXECUTIVO, NA VIGENTE ORDEM CONSTITUCIONAL, ABRIR CRÉDITO SUPLEMENTAR OU ESPECIAL PARA, POSTERIORMENTE, SER RESGATADO DO CAMPO DA ILICITUDE POR UMA LEI RETROATIVA.4. AO CONTRÁRIO DA FUNÇÃO DO JULGADOR, CUJOS EFEITOS INCIDEM SOBRE ACONTECIMENTOS PASSADOS, A TAREFA DO LEGISLADOR, EM REGRA, DEVE PROJETAR SEUS EFEITOS PARA O FUTURO, DISCIPLINANDO OS FATOS E CONDUTAS QUE AINDA ESTÃO POR SE REALIZAR. ESSE MODO DE SER, PRÓPRIO DO DIREITO DE ESTADOS DEMOCRÁTICOS, ENCONTRA SUA RAZÃO DE SER NA NECESSIDADE DE SE PRESERVAR A ESTABILIDADE DAS RELAÇÕES SOCIAIS.” [INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 850360. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 05/04/2017. Disponibilizada no DOC do dia 09/05/2017.](grifamos)

“EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO. INCLUSÃO DO NOME DO GESTOR NO ROL DE RESPONSÁVEIS A QUE SE REFERE O § 5º DO ART. 11 DA LEI N. 9.504/97. DETERMINAÇÃO.

*1. ESTA CORTE DE CONTAS ENTENDE COMO IRREGULAR A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS SEM COBERTURA LEGAL, COMO DISPÕE A SÚMULA TCEMG 77, IN VERBIS: OS CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS ABERTOS SEM COBERTURA LEGAL SÃO IRREGULARES E **PODEM ENSEJAR A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR.***

2. REJEITADAS AS CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2003, COM FUNDAMENTO NO ART. 45, III, DA LEI ORGÂNICA C/C O ART.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

240, III, DO REGIMENTO INTERNO, TENDO EM VISTA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL.3. RECOMENDADO À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL QUE AO ELABORAR O PROJETO DA LOA, UM DOS INSTRUMENTOS ESSENCIAIS DE PLANEJAMENTO, O FAÇA O MAIS PRÓXIMO DA REALIDADE DO MUNICÍPIO, COM O INTUITO DE SE EVITAR PERCENTUAIS ELEVADOS DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.”[PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL n. 686006. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 31/08/2017. Disponibilizada no DOC do dia 12/09/2017.](grifamos)

Dessa forma, respeitadas as limitações impostas pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, pela Lei Orgânica de Contagem e pela Constituição da República, não encontramos óbices a regular tramitação da emenda em exame.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos *pela legalidade e admissibilidade da Emenda 001, apresentada pelo Vereador Daniel do Irineu ao Projeto de Lei 009/2020, de autoria do Poder Executivo, enviado a esta Casa Legislativa pelo Excelentíssimo Prefeito do Município de Contagem, Sr. Alexis José Ferreira de Freitas.*

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 05 de maio de 2020.


Silvério de Oliveira Cândido

Procurador Geral