



# Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Bebedouro, Capital Nacional da Laranja, 06 de dezembro de 2018.  
OEP/469/2018

**SISCAM**

Senhor Presidente:

Cumprimentando-o cordialmente, por incumbência do Senhor Prefeito, valho-me do presente instrumento para, em atenção ao Requerimento nº 57/2018, idealizado e formalizado pelo Excelentíssimo Vereador Eng.º Nasser José Delgado Abdallah, informar e responder as indagações formuladas, nos termos que seguem expostos:

As emendas impositivas demandam o preenchimento dos pressupostos legais de validade e exigibilidade, dentre eles destacando-se a necessidade de ser individual e que sejam incorporadas ao texto do autógrafo de lei respectivo, decorrência lógica do devido processo legislativo, porquanto não cabe ao Poder Executivo dar redação final e definitiva ao texto de lei.

Registre-se, por oportuno, que somente as emendas individuais são objeto do orçamento impositivo, por expressa disposição do artigo 166, parágrafo 9º, da Constituição Federal, de modo que o artigo 162-A, da Lei Orgânica, contém vício de inconstitucionalidade, na medida em que impõe que todas as emendas parlamentares, individuais e coletivas, sejam de execução orçamentária e financeira obrigatória.

A esse respeito, encarta-se cópia de Parecer Técnico exarado pela empresa CONAM – Consultoria em Administração Municipal, sobremodo detalhado e fundamentado (doc. anexo).

Igualmente, constata-se que as emendas formuladas pelos parlamentares integrantes desta E. Casa de Leis – individuais ou coletivas – não alteraram o texto do autógrafo de lei. Em termos outros, as emendas parlamentares não foram incorporadas ao texto de lei, de sorte que restou descumprido o devido processo legislativo, estampado no Capítulo VII, do Regimento Interno da Câmara Municipal, precisamente os artigos 245 a 248.

De par com isso, sendo inquestionável que é atribuição do Poder Legislativo dar redação definitiva aos projetos de lei, o Poder Executivo não pode assumir tal atribuição, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

CIENTE EM

10/12/18

PRESIDENTE

“Deus seja Louvado”



# Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Também nesse ponto, remete-se Vossas Excelências à leitura do Parecer Técnico engendrado pela empresa CONAM – Consultoria em Administração Municipal (doc. Anexos). As emendas à Lei Orçamentária Anual do exercício 2.018 não serão executadas, em virtude dos vícios apontados no item antecedente.

Em sumário desfecho, considero respondidas todas as indagações, reitero meus votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente.

  
**Paulo Sérgio Garcia Sanchez**  
Diretor de Gabinete

**A Sua Excelência o Senhor**  
**José Baptista de Carvalho Neto**  
**Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro**  
**Bebedouro-SP.**

CHE37385/2018 07/12/18 15:28:47

“Deus seja Louvado”



**conam**

**Consultoria em Administração Municipal Ltda.**

São Paulo, 4 de dezembro de 2018.

Senhor Prefeito,

Pelo presente, estamos encaminhando, para conhecimento de Vossa Excelência, parecer exarado por consultora desta empresa, *Elizabeth Toshiko Horie*, versando sobre: ***Emendas impositivas.***

Sem mais para o momento, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe os nossos cumprimentos.

Atenciosamente,

**Walter Penninck Caetano**  
Diretor

EXMO. SR.  
FERNANDO GALVÃO MOURA  
DD. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
BEBEDOURO - SP



**conam**

**Consultoria em Administração Municipal Ltda.**

Interessada : Prefeitura Municipal de Bebedouro.

Data : 04 de dezembro de 2018.

Processo nº : 58199.01.0001/2018.

*Emendas impositivas.*

A Prefeitura Municipal de Bebedouro, por intermédio do Sr. Sandro Henrique Rigonato Paulin, Chefe de Seção, consulta-nos sobre a seguinte questão:

Em caráter de urgência, representantes da Prefeitura Municipal de Bebedouro estiveram na data de hoje perante essa respeitável empresa, na qual alinhou-se com o Sr. Walter a confecção de parecer jurídico acerca da temática ora retratada. Portanto, serve o presente para oficializar o pedido.

Ficou ajustado ainda, que seriam empreendidos esforços para que referido parecer fosse providenciado até terça-feira (04/12/2018).

Neste contexto, serve o presente para requerer a elaboração de parecer com relação às seguintes questões:

- (a) As emendas impositivas precisam ser individuais?
- (b) As emendas impositivas devem incorporar o texto da Lei Orçamentária?

Para corroborar o presente pedido de parecer, encaminha-se na oportunidade requerimento formulado pela Câmara Municipal de Bebedouro, na qual o causídico subscritor do pedido questiona tais pontos.

Passamos a responder:

**1. Emendas individuais:**

O § 9º do artigo 166 da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 86/2015, assim dispõe:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (Destacamos)

Como se pode observar, apenas as emendas individuais, aquelas apresentadas por um único parlamentar, são objeto do orçamento impositivo, desconsiderando-se as coletivas, que segundo Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015<sup>1</sup>, podem ser

<sup>1</sup> Congresso Nacional - 18/Mar/2015



explicadas pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais. De outro lado, as emendas coletivas perderam prestígio ao longo do tempo, com taxas de execução decrescentes. Seu objeto principal – a viabilização de obras estruturantes de interesse estadual - foi sendo absorvido gradativamente pelas programações do PAC (TOLLINI et al., 2013)<sup>2</sup>.

O citado Estudo Técnico diz ainda que **a aplicação das regras do orçamento impositivo apenas às programações objeto das emendas individuais** (alteração promovida na PEC nº 565, da Câmara dos Deputados) decorreu da resistência política do Poder Executivo contra um modelo que expandia a obrigatoriedade de execução para toda a peça orçamentária. Para o Congresso Nacional, a votação da PEC, ainda que **na forma limitada às emendas individuais**, mostrou-se premente. Diante dos reduzidos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento **seria a forma de aumentar a participação do Legislativo na definição de políticas públicas.**

As críticas feitas contra a PEC em geral focaram na abrangência, que se limitava apenas à proteção das programações decorrentes de emendas individuais e na desconfiança de que esse

*Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015*

*O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015.*

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> Congresso Nacional - 18/Mar/2015

*Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015*

*O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015.*

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados.



**conam**

**Consultoria em Administração Municipal Ltda.**

instrumento de ação do Legislativo pudesse se configurar em privilégio em relação às demais programações.

Desse modo, temos que o artigo 162-A do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bebedouro está revestido de vício de inconstitucionalidade na medida em que impõe que todas as emendas parlamentares, individuais e coletivas ao projeto de Lei Orçamentária Anual sejam de execução orçamentária e financeira obrigatória.

Portanto, a resposta ao primeiro quesito é que as emendas impositivas se aplicam somente às emendas individuais, apresentadas por um único parlamentar.

## **2. Da Redação Final:**

*O Capítulo VII - Da Redação Final* do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bebedouro, composto pelos artigos 245 ao 248, dispõe o seguinte:

**Art. 245. Terminada a fase de votação, será o Projeto, com as emendas e subemendas aprovadas, enviado à Comissão de Justiça e Redação para elaborar a Redação Final de acordo com o deliberado, dentro do prazo de três (3) dias.**

**Art. 246. O projeto, com a redação final elaborada pela Comissão, entrará em única discussão e votação na**

sessão seguinte a que se deu a sua aprovação, podendo receber emendas somente quanto aos seus aspectos formais, incorreção de linguagem ou contradições evidentes.

§ 1º Aprovada qualquer emenda ou rejeitada a redação final, a proposição voltará à Comissão de Justiça e Redação para elaboração de nova redação final.

§ 2º A nova redação final considerar-se-á aprovada se obtiver o voto favorável da maioria simples dos vereadores.

**Art. 247. Quando, após a aprovação da redação final e até a expedição do autógrafo, verificar-se inexatidão do texto, a Mesa procederá à respectiva correção, da qual dará posteriormente conhecimento ao plenário.**

Parágrafo único. Aplicar-se-á o mesmo critério deste artigo aos projetos aprovados sem emendas nos quais, até a elaboração do autógrafo, verificar-se inexatidão do texto.

**Art. 248. A discussão única da redação final poderá também ocorrer na mesma sessão em que se encerrar a fase de votação das proposições:**

I - desde que estejam para se esgotarem os prazos previstos por este Regimento e pela Lei Orgânica do Município para a tramitação dos projetos na Câmara;

II - desde que não tenham sido apresentadas emendas ou tenham sido rejeitadas as que porventura o forem, casos em que a redação final é apenas a transcrição do projeto em sua forma original.

§ 1º Havendo emenda(s) e/ou subemenda(s) ao projeto em votação, a discussão única de sua redação final também poderá se dar na mesma sessão de sua votação, desde



que o presidente consulte o plenário e este aprove, por maioria simples, a inclusão da(s) emenda(s) e/ou subemenda(s) ao projeto, sem que este necessite voltar à Comissão de Justiça e Redação. (alterado pela Resolução n. 75/2003)

§ 2º Incumbe à presidência, no caso do inciso I deste artigo, se nenhum vereador requerer a medida prevista no parágrafo 1º, submeter a redação final à discussão e votação na mesma sessão.

§ 3º A redação final será, no caso previsto no inciso I deste artigo, feita na mesma sessão pela Comissão de Justiça e Redação, devendo o presidente nomear tantos membros *ad hoc* quantos ausentes estiverem do plenário os respectivos titulares. (Destacamos)

De acordo com os dispositivos transcritos anteriormente, fica evidente que sempre que terminada a fase de votação, será o Projeto, com as emendas e subemendas aprovadas, enviado à Comissão de Justiça e Redação para elaborar a Redação Final de acordo com o deliberado, sendo que somente depois de aprovada a redação final é que será feita a expedição do autógrafo.

Logo, o Legislativo Municipal de Bebedouro ao encaminhar o Autógrafo de Lei nº 5.200/2017 sem incorporar as emendas descumpriu a fase do processo legislativo disposta no *Capítulo VII - Da Redação Final* do Regimento Interno daquele Poder.

Em outras palavras, uma vez que as emendas parlamentares aprovadas constam apenas acompanhando o Autó-





**conam**

**Consultoria em Administração Municipal Ltda.**

grafo e que as modificações introduzidas por elas não foram incorporadas no texto articulado, bem como nos quadros integrantes que resumem as receitas e despesas da LOA para 2018, não sendo a redação definitiva aprovada em sessão do Poder Legislativo, houve descumprimento do que estabelece o respectivo Regimento Interno.

Como é atribuição do Poder Legislativo dar redação definitiva aos projetos de lei, o Poder Executivo não pode exercer funções cabíveis constitucionalmente àquele Poder, como a de dar redação final à norma legal aprovada no âmbito deste, sob pena de violar o princípio de Separação dos Poderes.

Desse modo, se as emendas parlamentares não foram incorporadas ao texto articulado do Autógrafo e o Poder Executivo sancionar o texto do Autógrafo da forma em que recebeu da origem (sem incorporar as emendas), tais emendas não produzirão nenhum efeito jurídico.

### **3. Do Requerimento nº 57/2018:**

Considerando que o Prefeito recebeu o Autógrafo de Lei nº 5.200/2017 acompanhado das emendas parlamentares, sem que estas tenham sido incorporadas ao texto articulado e aos anexos da receita e despesa que o integram, e tendo o Chefe do Executivo sancionado o autógrafo da forma recebida da origem, temos que essas emendas parlamentares



**conam**

**Consultoria em Administração Municipal Ltda.**

res não são de execução obrigatória, pois de fato não existem juridicamente devido aos motivos expostos anteriormente.

É o que cabia dizer.

*Elizabeth Toshiko Horie*

OAB/SP nº 177.673

De acordo,

*Walter Penninck Caetano*

Consultor-Chefe da Área de Planejamento,

Orçamento e Gestão

CRC/SP nº 60.364

AMC

8