



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº 220/2023

Emenda Modificativa nº 01 ao Projeto de Lei Complementar nº 02/2023.

Autoria: Poder Executivo.

Ementa: Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 2/2023 - Prefeito Municipal - Dispõe sobre a regularização das edificações no Município de Pindamonhangaba, e dá outras providências.

Senhor Presidente:

I - Relatório:

Trata-se de consulta a projeto de lei, que dispõe sobre a regularização de uma ou mais edificações clandestinas ou irregulares dentro do mesmo lote, localizadas na macrozona urbana do município, com a concessão de anistia, mediante conferência de documentos.

A emenda apresentada altera o §1º do artigo 1º do projeto de lei complementar nº 02/2023, para que faça jus à regularização, as construções prediais concluídas até a data da sanção da presente Lei e não construções concluídas até 31.12.2023.

Segundo a justificativa, tal alteração contemplaria maior número de proprietários e o município poderia contar com maior benefício econômico.

É a síntese do projeto.

II - Análise Jurídica:

Juridicamente, é possível que o Poder Legislativo emende projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, como ocorre no presente caso. Contudo, faz-se necessário delimitar-se o alcance do poder da emenda legislativa.

A doutrina e a jurisprudência sustentam que a regra básica é de que nos projetos de iniciativa privativa do Executivo, as restrições à emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto.





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Esse foi o entendimento do TJ/SP, no Recurso Extraordinário n.º 134278/SP, julgado em 27.02.2004, relator Ministro Sepúlveda Pertence:

Servidores da Câmara Municipal de Osasco: vencimentos: teto remuneratório resultante de emenda parlamentar apresentada a projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo versando sobre aumento de vencimentos (L. mun. 1.965/87, art. 3º): incoerência de violação da regra de reserva de iniciativa (CF/69, art. 57, parágrafo único, I; CF/88, art. 63, I). A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição e não acarrete aumento de despesa: precedentes.

O TJ/RS também já se manifestou nesse sentido, na ADIn n.º 70017277542, rel. Des. Arno Werlang, j. 02.10.2006:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. EMENDA LEGISLATIVA MODIFICATIVA. Em se tratando de emenda legislativa sem que acarretado aumento de despesa à Administração e descaracterizada hipótese de impertinência temática, vedado ao Judiciário, no controle da constitucionalidade das leis, substituir-se ao Poder Legislativo, não há falar em decreto de inconstitucionalidade. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Na doutrina, Hely Lopes Meirelles afirma que o poder de emenda por parte dos parlamentares é possível desde que não acarrete despesa (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.734):

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. Nota-se, em acréscimo, que o art. 63, I, da CF veda o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, 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.





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Cumprе enfatizar como destacado pelo Supremo Tribunal Federal que:

“(…) O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. (...)” (RTJ 210/1.084).

“(…) 3. O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente. (...)” (STF, ADI 3.288-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, 13-10-2010, v.u., DJe 24-02-2011).

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PODER DE EMENDA PARLAMENTAR: PROJETO DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: TETO. C.F., art. 96, II, b. C.F., art. 37, XI, I. - Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30.09.93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, ‘DJ’ 14.12.90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, ‘DJ’ 08.04.94. II. - Remuneração dos servidores do Poder Judiciário: o teto a ser observado, no Judiciário da União, é a remuneração do Ministro do S.T.F. Nos Estados-membros, a remuneração percebida pelo Desembargador. C.F., art. 37, XI, III. - R.E. não conhecido” (STF, RE 191.191-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 12-12-1997, v.u., DJ 20-02-1998, p. 46).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PELO PODER LEGISLATIVO. AUMENTO DE DESPESA. 1. Norma municipal que confere aos servidores inativos o recebimento de proventos integrais correspondente ao vencimento de seu cargo. Lei posterior que condiciona o recebimento deste benefício, pelos ocupantes de cargo em comissão, ao exercício do serviço público por, no mínimo, 12 anos. 2. Norma que rege o regime jurídico de servidor público. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Alegação de inconstitucionalidade desta regra, ante a emenda da Câmara de Vereadores, que reduziu o tempo mínimo de exercício de 15 para 12 anos. 3. Entendimento consolidado desta Corte no sentido de ser permitido a Parlamentares apresentar





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não causem aumento de despesas (art. 61, § 1º, 'a' e 'c' combinado com o art. 63, I, todos da CF/88). Inaplicabilidade ao caso concreto. 4. Se a norma impugnada for retirada do mundo jurídico, desaparecerá qualquer limite para a concessão da complementação de aposentadoria, acarretando grande prejuízo às finanças do Município. 5. Inteligência do decidido pelo Plenário desta Corte, na ADI 1.926-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 6. Recurso extraordinário conhecido e improvido" (RTJ 194/352).
“(…) Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (...)” (STF, ADI 546-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, 11-03-1999, m.v., DJ 14-04-2000, p. 30).

A atuação dos integrantes da assembleia legislativa dos Estados-membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. [ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

A Suprema Corte reconhece a validade de leis cujas emendas parlamentares não ultrapassaram a pertinência temática objetiva e não resultaram aumento de despesa prevista:

Sendo assim, o direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

A emenda apresentada guarda pertinência com o objeto do projeto e não resulta em aumento de despesa, pelo contrário, possibilitará a entrada de mais recursos financeiros.

III - Conclusão:

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, não vislumbramos impedimento à aprovação.

É o parecer que submetemos à consideração de V. Excelência e ao Plenário da Casa.

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

Carolina Amariz Menezes
Assistente Jurídico
OAB/SP n.º 184.299

