



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO N.º 385/2023

Emenda ao Projeto de Lei n.º 174/2023.

Autoria: Poder Legislativo.

Ementa: Acrescenta-se o parágrafo único, ao artigo 10º, do projeto de lei nº 174/2023.

Senhor Presidente:

Relatório:

Trata o presente parecer, da análise de emenda ao projeto de lei de autoria do Poder Executivo, que institui o Programa Jovem Aprendiz junto ao Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

O presente projeto a Emenda acrescenta parágrafo único ao artigo 10º, que dá ao jovem aprendiz o direito ao recebimento de uma cesta básica por mês.

É a síntese do projeto.

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.

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): inoccorrência de violação da regra de reserva de iniciativa (CF/69, art. 57, parág. único, I; CF/88, art. 63, I). A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição e não acarrete aumento de despesa: precedentes.

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.

Cumprir 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





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

§§ 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).

“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

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

Esse é o objeto do Tema 686 do STF:





Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Tema 686 - Emenda parlamentar que implica aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Relator(a): MIN. GILMAR MENDES

Leading Case: RE 745811

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63 da Constituição federal, a constitucionalidade de norma de lei estadual resultante de emenda parlamentar, que acarretou aumento de despesa a projeto de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

Tese: I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

A presente emenda ao prever que ao jovem aprendiz será concedida uma cesta básica por mês, cria despesa para o Poder Executivo, o que torna inviável sua aprovação.

E, se possível fosse criar tal despesa para o Poder Executivo, seria necessário apresentar o impacto financeiro da despesa criada e indicar a fonte de recurso.

Conclusão:

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, manifestamos pela inviabilidade da aprovação.

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

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

Carolina Amariz Menezes

Diretora do Departamento Jurídico

OAB/SP nº 184.299

