



# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

### PARECER JURÍDICO N° 505/2023

**Emenda ao Projeto de Lei Ordinária n.º 209/2023.**

**Autoria:** Poder Legislativo.

**Ementa:** Emenda ao Projeto de Lei Ordinária n° 209/2023 - Prefeito Municipal - Dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Pindamonhangaba.

**Senhor Presidente:**

#### **I - Relatório:**

Trata-se de consulta a emenda ao projeto de lei n° 209/2023, que trata do Código de Posturas do município.

O projeto altera o caput do art. 165 do PL 209/2023, para constar que é considerado comércio ambulante, o exercido por pessoa física civilmente capaz, em atividade lícita por conta própria ou que tenha um auxiliar, mediante relação de emprego, desde que devidamente autorizado pelo Poder Público competente.

O projeto também cria o parágrafo 3º no mesmo artigo, que prevê que deverá constar na Licença de Funcionamento para o comércio ambulante o nome do titular e de seu auxiliar para fins de fiscalização.

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 STF, 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): inócorrência 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 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.*

Vejamos julgado do STF neste sentido:

*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*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

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.]

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 matéria objeto da emenda trata-se de interesse local, prevista na CF/88 como competência dos municípios. Para fins de competência constitucional, o interesse local consiste no interesse público local que diz respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal:

CF/88  
Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)

Para Hely Lopes Meirelles:

*“Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins,*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

*transcendem o âmbito local.”(Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 12ª ed., p. 135).*

O Ministro Alexandre de Moraes leciona que:

*“interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”. (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).*

A emenda apresentada possui pertinência temática, não cria despesas, não trata da estrutura, atribuição de órgãos ou regime jurídico de servidores do Poder Executivo, se subsumindo também ao Tema 917 do STF:

*Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.*

*Relator(a):*

*MIN. GILMAR MENDES*

*Leading Case:*

*ARE 878911*

***Descrição:***

*Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.*

***Tese:***

*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

### **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**

**Diretora do Departamento Jurídico**

**OAB/SP n.º 184.299**

