



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

### DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 12 de maio de 2021.

#### **-PARECER-**

#### **CMP DSL EMENDA MODIFICATIVA N° 4585/2021**

**EMENTA:** Parecer Jurídico ao Projeto de Emenda Modificativa n. 4585/2021 ao Projeto de Lei GP n. 1261/2020, que altera a Lei Municipal n. 6.240, de 21 de janeiro de 2005, que institui o Código Municipal de Postura do Município de Petrópolis e dá outras providências. Possibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Emenda Modificativa n. 4585/2021 ao Projeto de Lei GP n. 1261/2020, que altera a Lei Municipal n. 6.240, de 21 de janeiro de 2005, que institui o Código Municipal de Postura do Município de Petrópolis e dá outras providências, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Emenda Modificativa, de iniciativa do Ilustre Vereador Yuri Mora, está fundamentada no inciso II, do art. 89, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis. Tendo em conta que a matéria a ser emendada encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, não poderá ocorrer qualquer aumento de despesa, nos termos do parágrafo único do artigo 77, do RICMP.

**Art. 89. Emenda é a proposição apresentada por Vereador ou por uma Comissão como acessória de outra, podendo ser supressiva, modificativa, aditiva ou de redação, nos termos seguinte:**

(...)

**II - Emenda modificativa é a proposição que altera a outra.**

**Art. 77. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:**

(...)

**Parágrafo único. Nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvadas as normas específicas das Leis Orçamentárias.**

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico ao Projeto de Emenda Modificativa de autoria do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura ao Projeto de Lei Complementar GP n. 1261/2020.

importante destacar que o exame deste DAJ cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua atribuição legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das Comissões competentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seus artigos 59 a 69, regula o Processo Legislativo, devendo, conforme doutrina pátria, ser respeitadas por todos os entes federados, aplicando-se pelo princípio da simetria.

O artigo 63 da Constituição Federal traz as limitações ao Poder de Emenda a Projetos de Lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo: Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. – destacamos.

Sendo as vedações restritas ao supracitado caso, a contrário sensu, depreende-se que a emenda será possível nas demais hipóteses, afinal, trata-se de função típica do legislativo, abrangendo não só a propositura de novas leis, mas também o poder de emendas em projetos de iniciativa parlamentar ou não.

Com efeito, deve-se interpretar de forma taxativa as exceções às funções típicas de cada Poder, sob pena de ferir-se o equilíbrio constitucional do “checks and balances system” (sistema



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

de freios e contrapesos), não se podendo o intérprete distinguir onde o texto constitucional não o fez, mormente para ceifar o debate democrático pelos representantes do povo.

Nesta senda, verifica-se que não há limitação absoluta à possibilidade de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. As limitações são pontuais e expressas, uma vez que preservam no âmbito do Poder Legislativo as discussões sobre os temas que serão objeto de regulamentação normativa. Preservando-se, assim, a função legislativa, que deve ser exercida primordialmente pelo poder vocacionado para tanto, prestigiando-se os princípios republicano, e da separação de poderes.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca do Poder de Emenda pelo legislativo: **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 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 legalista**



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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" (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP – medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34 –g.n.). grifo nosso.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.).** - 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



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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 nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de constitucionalidade que não se verifica (...)" (STF, ADI 3.114-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 24-08-2005, v.u., DJ 07-04-2006, p. 15). - grifamos. 11. Também o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ponderou: "não pode ultrapassar os limites qualitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurar o projeto original. O Poder de emendar, que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, pena de o Poder Legislativo interferir no Poder Executivo em matéria de competência exclusiva deste Poder"(TJSP, OE, ADI 23.013-0/8, Rel. Des. Álvaro Lazzarini, 15-02-1995) – G.N.

Neste mesmo sentido, há pareceres do Ministério Público do Estado de São Paulo opinando pela constitucionalidade da Emenda Parlamentar, com as expressas restrições, restando assim ementadas: **Constitucional. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda legislativa que alterou Projeto de**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Lei de iniciativa do poder executivo municipal, obstando a criação de cargo de provimento em comissão. Limites à cognição judicial no processo objetivo de controle de constitucionalidade das leis. Supressão realizada nos limites do poder de emendas do legislativo. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes, à reserva da administração e aos princípios que norteiam a atividade administrativa. Inexistência de aumento de despesa. Preliminar. 1. Limites à cognição judicial no processo objetivo de controle de constitucionalidade das leis. Precedentes do E. STF. A ofensa à legislação infraconstitucional não é suficiente para deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional não viabiliza a instauração da jurisdição constitucional. Ademais, à luz do art. 125, § 2º, CF/88, o contencioso estadual de constitucionalidade de ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, não cabendo alegação de ofensa à Constituição Federal. Mérito. 2. Ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Prefeita Municipal de Piracaia, em face da Lei nº 2.805, de 06 de julho de 2015, do referido Município, que extinguiu o cargo em comissão de “Assessor Jurídico”, constante do Anexo III da Lei Municipal nº 1.696/1993, e alterou as atribuições do cargo de provimento efetivo de “Procurador Jurídico” previstas no Anexo VII da Lei Municipal nº 2.641/2012. Emenda supressiva a projeto de lei quanto à criação de novos cargos comissionados na Administração, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. 3. Alteração realizada dentro dos limites do poder de



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

emenda parlamentar, uma vez que não importou em aumento de despesas e não desvirtuou o projeto de lei original do poder executivo. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes e à reserva da administração (arts. 5º, 24, § 2º, 1, 47, II, XIV e XIX, a). 4. Parecer pela improcedência. - destacamos. Ação direta de constitucionalidade. Lei Municipal. Criação e extinção de cargos e empregos públicos. Observância da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Emenda parlamentar supressiva que implicou na aprovação da extinção de emprego e na rejeição da criação de outro de diferentes atribuições conforme a proposta original. Adstrição ao poder de emenda. Inexistência de aumento de despesa ou de violação à separação de poderes ou à reserva de iniciativa legislativa. **Improcedência da ação. - Grifo nosso.**

Assim sendo, demonstra-se que há a possibilidade de emendas nos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal, desde que, nos termos do artigo 63 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, não acarrete aumento de despesas, bem como não veicule matérias diferentes das versadas no Projeto de Lei, de modo a desfigurá-lo, em outras palavras, haja pertinência temática.

**Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.** Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

Diante de todo o exposto, conclui-se que, in casu, mesmo tratando-se de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal, há a possibilidade de emendas parlamentares, tendo em conta que a presente Emenda Modificativa em análise não desfigura ou altera de forma extrema o GP n. 1261/2020 e não cria qualquer aumento de despesa para o Executivo Municipal. Sendo assim, não apresentando a presente proposição legislativa quaisquer vícios de constitucionalidade, este DAJ **OPINA FAVORAVELMENTE** pela sua tramitação, após cumpridos todos os procedimentos regimentais.

À superior consideração.

SERGIO DE  
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por  
SERGIO DE SOUZA MACEDO  
Dados: 2021.05.13 02:26:14  
-03'00'

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435