



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 851/2021

**Requerente:** Vereador Vilson Jaguareté

**Assunto:** Projeto de Lei nº 062/2021

**Parecer nº:** 064/2022

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE E LIMITES.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento do senhor vereador Vilson Jaguareté, membro da Comissão Permanente de Defesa do Cidadão e Honrarias desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a possibilidade jurídica de promover emendas aditivas no Projeto de Lei nº 062/2021, de autoria do Prefeito Municipal, que promove alteração no Plano Diretor Municipal, considerando que as modificações pretendidas não estão no escopo do texto original enviado pelo chefe do Poder Executivo.

É o relatório.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente é preciso destacar que, em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo de Aracruz a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal.

Entretanto, a própria Constituição Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias à Mesa Diretora do Poder Legislativo e ao Chefe do Poder Executivo, bem como a outros poderes/órgãos da Administração. Nesse sentido, podemos citar os arts. 51, IV, 52, XIII, 61, § 1º, e 165 da CF/88.

Os arts. 61, § 1º e 165 da Carta da República trazem as hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, senão, vejamos:

Art. 61. (...)

### **§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

(...)



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Os mencionados comandos constitucionais, que explicitam as leis iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são de reprodução obrigatória no âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Federal, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se ademais que, os termos do art. 63 da Constituição Federal e do art. 31 da Lei Orgânica Municipal (LOM), é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos do Poder Legislativo, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Compulsando os autos, verifico que a matéria objeto do Projeto de Lei em epígrafe -- que propõe alterações no Plano Diretor Municipal (PDM) --, não está inserida no rol dos arts. 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que as hipóteses de iniciativa privativa constituem um rol taxativo, devendo ser interpretado de forma restritiva, senão, vejamos:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública,**



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.**

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

[ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.]

No mesmo sentido, as lições de José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

*Quanto à iniciativa, embora omissa a lei a respeito, é de considerar-se que a iniciativa do projeto de lei de instituição do plano diretor é geral, isto é, o projeto pode ser deflagrado pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, ou através de iniciativa popular, como certamente estará previsto na lei orgânica. A razão consiste em que a lei orgânica deve observar os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29, CF), e na Carta federal não foi contemplada para o chefe do Executivo iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que trate de matéria urbanística (art. 61, §1º, CF).*

Logo, **não há que se falar em iniciativa privativa do Prefeito Municipal para instaurar o processo legislativo do Plano Diretor Municipal.**

Todavia, embora a iniciativa seja comum, é salutar que a legislação sobre planejamento urbanístico seja resultado de estudos técnicos, elaborados por

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Ed. Lumen Juris, 2009.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

profissionais habilitados, a fim de que as medidas propostas guardem coerência com o diagnóstico realizado e com os resultados pretendidos.

Isso porque o PDM agasalha o planejamento urbano de médio e longo prazo do Município e, como tal, trata-se de um processo decisório complexo, que envolve fases de coleta de dados, elaboração de diagnósticos, possíveis ações e comparação entre alternativas possíveis, monitoramento de execução. etc.

Feitas essas considerações, passo a analisar a possibilidade jurídica dos parlamentares promoverem emendas (aditivas, modificativas ou supressivas) nos projetos de iniciativa (comum ou privativa) do chefe do Poder Executivo, quando as alterações pretendidas não estão no escopo do texto original enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal.

O exercício do poder de emenda constitui um incidente no processo de formação das leis. Trata-se de uma prerrogativa que, por ser inerente à função legislativa do Estado, se qualifica como um poder de índole constitucional.

Portanto, o poder de emendar é uma projeção do próprio poder de legislar, que apenas sofre as limitações definidas no próprio texto da Constituição.

Conforme consignou o Pretório Excelso, no julgamento de medida cautelar na ADI nº 2681/RJ, a Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Poder Legislativo.

Neste contexto, é imperioso trazer à baila trecho do brilhante voto proferido pelo então ministro Celso de Mello, relator daquela ação no STF.

Vejamos:

*Dentro desse contexto, a Constituição Federal, ao definir o âmbito de atuação do poder de emendar, elasteceu, significativamente, a possibilidade do exercício dessa prerrogativa parlamentar.*

*No que concerne aos projetos de iniciativa reservada, a Carta Política estabeleceu restrição vedatória das emendas que possam gerar aumento da despesa global prevista.*



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*Esse novo tratamento constitucional dispensado ao poder de emenda parlamentar, mesmo naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei submetidos à cláusula constitucional que impõe reserva de iniciativa, mereceu de MICHEL TEMER (“Elementos de Direito Constitucional”, p. 139, 5ª ed., 1989, RT) correta apreciação:*

*“O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.*

*Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas?*

*Parece-nos que sim. Mesmo que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. O que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto.”*

*(...) Daí a observação de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/105, 1992, Saraiva):*

*“A Constituição vigente admite a apresentação de emendas aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem a despesa prevista. (...). Assim, hoje não mais cabe discussão. Desde que a emenda não aumente a despesa globalmente prevista, é ela cabível. A atual Constituição estendeu a regra à iniciativa reservada a outros órgãos que não o Presidente da República. Com isto, a Constituição permite a ingerência parlamentar na própria organização dos serviços administrativos dos tribunais federais (...).”*

*É preciso ter presente, neste ponto, a advertência do saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL (RTJ 36/385):*

*“(...) A Assembléia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida - composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.”*



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*A extração constitucional do poder de emenda, de outro lado, não permite presumir a existência de vedações que não as decorrentes de cláusula constitucional explícita, como a que resulta – presente o contexto em exame – da norma inscrita no art. 63, inciso I, da Constituição da República, ressalvado o entendimento, que esta Corte já proclamou (ADI 574/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJU de 08/06/93), de que se revela implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa.*

Posto isto, resta evidente que a Carta da República assegurou o poder de emenda aos parlamentares mesmo nas hipóteses de iniciativa privativa de outros órgãos ou poderes, prerrogativa que somente pode ser limitada pelo próprio texto constitucional (art. 63, I e II) -- que veda o aumento de despesas nos projetos de iniciativa privativa do Executivo (salvo no caso do art. 166, § 3º e § 4º) ou que tratem da organização dos serviços administrativos do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público --, desde que a alteração proposta guarde relação de pertinência temática (afinidade lógica) com o objeto da proposição.

Em síntese, **no âmbito municipal, é permitida emenda parlamentar (aditiva, modificativa ou supressiva) nos projetos de lei de iniciativa (comum ou privativa) do Chefe do Poder Executivo ou da Mesa Diretora da Câmara Municipal desde que:**

- **Não gere aumento de despesas, nos projetos de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal;**
- **Não gere aumento de despesas, nos projetos sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal; e**
- **A emenda guarde relação de pertinência temática (afinidade lógica) com o objeto do projeto de lei.**





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, respondendo ao questionamento formulado pelo consulente, numa análise sumária da minuta da emenda aditiva proposta (fls. 45/47), e sem adentrar propriamente a constitucionalidade e a legalidade do texto, entendo que a alteração ora vindicada guarda pertinência temática com o objeto do Projeto de Lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo – tendo em vista que busca assegurar direitos das populações tradicionais afetadas pelas mudanças propostas no PDM --, bem como não gera despesas diretas e imediatas à Administração Pública Municipal.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 09 de junho de 2022.

**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760