



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 2615/2015

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 022/2025

Parecer nº: 124/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. VÍCIO DE LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Tratam-se os autos de Projeto de Lei nº. 022/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal, que altera os arts. 494 e 496 da Lei Municipal nº 4.317, de 05 de agosto de 2020, que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, e dá outras providências.

Vieram os autos à Procuradoria, para manifestação acerca da constitucionalidade e legalidade da Emenda Aditiva nº 061/2025 e Emenda Modificativa nº 062/2025, ambas propostas pela Exma. Vereadora Adriana Guimarães Machado.

A Emenda Aditiva nº 061/2025 possui o condão de acrescentar o art. 8º ao PL, com a seguinte redação:

Art. 1º Fica acrescido o artigo 8º ao Projeto de Lei nº 022/2025, e renumerados os demais artigos:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 8º A participação dos membros da Comissão Técnica do Plano Diretor Municipal (CTPDM), que mencionam os artigos 496 da Lei Municipal nº 4.317/2020, será considerada de relevante interesse público e não será remunerada, sendo vedado qualquer tipo de pagamento, vantagem ou gratificação, a qualquer título.

E a Emenda Modificativa nº 062/2025, intenta modificar o texto do art. 7º do Projeto de Lei nº 022/2025 para, ao final, alterar a redação do caput do art. 496 da Lei Municipal nº 4.317/2020, nos seguintes termos:

Art. 7º O caput do artigo 496 da Lei Municipal nº 4.317/2020, passm a vigorar com a seguinte redação:

Art. 496. Fica criada a Comissão Técnica do Plano Diretor - CTPDM, órgão de assessoramento e de deliberação coletiva, composta da seguinte forma:

É o que cabe relatar.

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER.

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

Eis a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010].

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO.

Neste contexto, é preciso destacar que a Constituição Federal não veda a apresentação de emenda parlamentar em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, embora limite a atuação dos edis.

Consoante a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a iniciativa legislativa reservada não impede que a proposta seja emendada pelo Poder Legislativo, desde que: **não acarretem em aumento de despesa e tenha pertinência temática com o objeto do projeto de lei.**

Vejamos:

(...) 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; **(ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** (...) (ADI 6072, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019)

(...) – O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e **(b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência).** Doutrina. Jurisprudência. (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) (...) (ADI 1050, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018).

(...) - A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo legislativo em tema de organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. **O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em numerus clausus, pela Constituição Federal.** (...) (ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. em 07.10.1993).

Assim, em que pese as emendas parlamentares supracitadas não importarem aumento da despesa prevista no projeto de lei em epígrafe, opino pela inconstitucionalidade e ilegalidade das emendas, explicando abaixo os motivos.

No caso da Emenda Aditiva nº 061/2025, entendo que não guarda afinidade lógica e pertinência temática com o objeto da proposição.

Segundo o STF, só são admissíveis emendas parlamentares a projetos de iniciativa reservada do Executivo quando guardarem pertinência temática com o objeto do projeto. Isso significa que a alteração proposta deve se limitar ao núcleo temático do projeto apresentado, não extrapolando para matérias conexas, mas estranhas ao objeto original.

A referida emenda objetiva vedar a concessão de gratificação aos servidores componentes da Comissão Técnica do Plano Diretor Municipal (CTPDM), estando a violar a afinidade lógica e pertinência temática da proposição originária, pois a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

matéria de gratificação/benefício/remuneração é autônoma e não está relacionada com a composição dos órgãos colegiados.

No presente caso, o objeto do projeto é unicamente a composição e representatividade dos órgãos colegiados, nada tratando sobre regime remuneratório dos servidores.

Além disso, vale ressaltar que, conforme entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, é inconstitucional emenda parlamentar que verse sobre remuneração de servidor vinculado ao Poder executivo, **por ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes previsto no art. 2º da CF**, nos termos do julgado abaixo transcrito:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - E da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. **II - Inconstitucionalidade formal. Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.** III - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. IV - O Poder Judiciário, que não possui função legislativa, não pode aumentar o vencimento de servidor público com base no princípio da isonomia. Súmula Vinculante 37. V - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). *grifei e negritei.*

Outrossim, entendo que a Emenda Modificativa nº. 062/2025, também viola a pertinência temática, eis que o Projeto de Lei nº 22/2025 trata exclusivamente da composição do Conselho do Plano Diretor Municipal (CPDM) e da Comissão Técnica do Plano Diretor Municipal (CTPDM), atualizando as nomenclaturas dos órgãos e ampliando membros, com base na nova estrutura administrativa do Executivo Municipal.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Quer dizer, não há previsão de alteração da natureza jurídica ou funcional da comissão.

Por fim, vale ressaltar que a afronta à pertinência temática também se dá quando ocorre a alteração substancial do projeto originário de modo a desvirtuar totalmente a intenção da proposta legislativa ou quando se pretende promover alteração na estrutura e organização administrativa do Poder Executivo.

Em caso similar, sob análise do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, este sodalício julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade visto que ***“as emendas apresentadas extinguiram vantagem remuneratória, modificaram a estrutura administrativo-funcional do Executivo Municipal, e alteraram a remuneração de cargo/função. Portanto, demonstram ingerência do Poder Legislativo nas competências próprias do Poder Executivo, maculando sua autonomia e o princípio da Separação dos Poderes”***¹. grifei e negritei.

Nesse contexto, é importante ainda uma última observação.

Conforme a justificativa que consta desta emenda, a mesma tem o objetivo de impedir a percepção de gratificação pelos servidores mediante o desenquadramento da Comissão Técnica do Plano Diretor Municipal (CTPDM) como comissão especial de trabalho.

No entanto, o **art. 110 da Lei Municipal nº 2.898/2006 (Estatuto dos Servidores do Município de Aracruz)** prevê que *“será concedida gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva ou em comissões especiais de trabalho”*. Ou seja, ainda que se ignore o vício insanável da emenda e seja aprovada pelos nobres edis, entendo que não alcançaria o fim almejado, pois, a Comissão Técnica do Plano Diretor Municipal (CTPDM) manteria a qualidade de órgão de deliberação coletiva, sendo suficiente para permitir a remuneração do servidor por meio de gratificação, frise-se.

¹ TJ-RS - ADI: 70083327999 RS, Relator.: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 30/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/05/2020.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Por fim, vale ressaltar que a eventual aprovação de ambas as emendas representaria violação aos termos da Lei Complementar nº. 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Explica-se.

Na hipótese de aprovação da Emenda Aditiva nº 061/2025, haveria a inclusão do art. 8º ao Projeto de Lei nº 022/2025, com a redação que é proposta, mantendo-se a redação do art. 7º do Projeto de Lei nº 022/2025, conforme originariamente proposto pelo Prefeito Municipal, que trata da vigência da lei.

Na sequência, caso aprovada a Emenda Modificativa nº 062/2025, ocorreria a alteração do art. 7º do Projeto de Lei nº 022/2025, que trata da vigência da lei, substituindo-se a redação pela proposta na emenda.

Isto é, a lei ficaria sem a cláusula de vigência, como é exigido pelos **arts. 3º, III, e 8º, da Lei Complementar nº. 95/1998**:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

[...]

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a **cláusula de vigência** e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 8º **A vigência da lei será indicada de forma expressa** e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

No caso, entendo que deveria ter sido proposta outra emenda aditiva, ao invés de emenda modificativa, eis que o dispositivo da Emenda Modificativa nº 062/2025 possui o objetivo de alterar, nos termos do art. 496, *caput* da Lei Municipal nº. 4.317/2020, e não está contemplado no projeto originário.

4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, firme nos fundamentos jurídicos e jurisprudenciais acima mencionados, entendo que a Emenda Aditiva nº 061/2025 e a Emenda Modificativa





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

nº 062/2025, **VIOLAM** o ordenamento jurídico de forma insanável, razão pela qual opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE** das proposições.

É o parecer, *salvo melhor juízo*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 17 de julho de 2025.

Assinado digitalmente

Aline M. Gratz

Procuradora-Geral – Matr. 900288

OAB/ES 10.951



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330032003900320036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 17/07/2025 10:57

Checksum: **940F3CBE9197EA81AA6496B30672536E444E8078A269AA6BEBBDED3B2230EF8D**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330032003900320036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.