



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4699/2019

DATA ENTRADA: 13 de dezembro de 2019.

EMENDA 353/2019 ao Projeto de Lei Complementar 87/2019 (Plano Diretor)

Ementa: Modifica o Anexo IV (Quadro de Tabela de Parâmetro) do Projeto de Lei Complementar nº 087/2019.

Relatório

Trata-se de **PARECER JÚRIDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis concernente a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei Complementar nº 87/2019 (Plano Diretor), de autoria do Poder Executivo, modifica o Anexo IV (Quadro de Tabela de Parâmetro) do Projeto de Lei Complementar nº 087/2019.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo executivo.

É o relatório.

Passo a opinar.



1. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, tornam-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

Ressalte-se que a sistemática adotada não é exclusividade de Caruaru, sendo admitida por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada mediante a vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos Edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

2. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

A emenda em enfoque está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrita digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade ao disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, sabe-se que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:



- I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
- II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Ante o exposto, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

3. DO MÉRITO

Inicialmente cumpre registrar que as regras de iniciativa privativa possuem importante papel na concretização do princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, cada poder dispõe sobre matérias que refletem em sua autonomia prática, de modo que possuem a prerrogativa de escolher o conteúdo que se coadune às suas diretrizes e à preservação de sua autonomia.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, regras de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal se aplicam aos demais entes da federação, inclusive para criar ou revisar as respectivas constituições e leis orgânicas.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, existem dois limites para a atuação parlamentar em projetos de lei de iniciativa privativa: a emenda não pode acarretar aumento de despesa e deve guardar pertinência temática com o projeto original.

Em razão do princípio da simetria, também os deputados estaduais e os vereadores municipais devem observar as mesmas restrições previstas constitucionalmente para o processo legislativo federal, no que couber, ao oferecer emendas aos projetos do executivo.

A doutrina é também uníssona quanto às restrições:

Há, entretanto exceções no texto constitucional, uma vez que não são permitidas emendas que não guardem pertinência temática com a matéria tratada, desnaturando-o por completo, bem como aquelas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo que em ambas as hipóteses haverá flagrante inconstitucionalidade da norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por flagrante ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes. (MORAES, 2016).



A emenda em questão busca acrescentar o número de pavimentos e aumentar a taxa de solo natural na ZAC 4 Norte; ZAC 4 Sul e ZAC 5. Portanto guarda pertinência temática com relação ao Projeto de Lei Complementar original, bem como não possui o condão de descaracterizá-lo, nos termos do Regimento Interno da Casa.

Senão, veja-se:

Resolução 554/2010 - Regimento Interno

Art. 124 – Não será aceita pela Mesa proposição que:

(...)

VI – em se tratando de emenda, que não tenha direta relação com a proposição.

Desta maneira, verifica-se que a proposição não encontra óbice frente à Constituição de 1988 e à Lei Orgânica do Município, pois, a alteração proposta é mudança que se concretiza na esfera privada, não acarretando despesa ao erário público.

Nos termos:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 36. § 1º - Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

(...)

Compulsando a jurisprudência sobre a matéria em questão, verifica-se, inclusive, que esta corrobora os termos da legislação, conforme se pode constatar nos julgados, *in verbis*:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 6072 RS RIO GRANDE DO SUL 0017270-84.2019.1.00.0000 (STF)

Jurisprudência•Data de publicação: 16/09/2019
EMENTA

ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA



PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 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 limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornado-as mais frequentes. 4. Ação direta de constitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

TJ-PE - Direta de Inconstitucionalidade ADI 3680619 PE (TJ-PE)

Jurisprudência•Data de publicação: 18/01/2019
EMENTA

VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 114-A DA EMENDA 009/2014 NA LEI ORGÂNICA DE RIO FORMOSO. DETERMINAÇÃO DE PERCENTUAL PARA EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS. POSSIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PLEITO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO VERGASTADO. EFEITOS EX TUNC. DECISÃO UNÂNIME. 1. Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara dos Vereadores. 2. As leis que versem sobre o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais para além de outros, são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. 3. Pode o legislativo lançar mão de emendas supressivas e restritivas, não, porém, de emendas ampliativas que importem em aumento de despesa prevista, pois "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". 4. Decisão unânime.



Por conseguinte, constata-se a pertinência temática da presente emenda, bem como que esta não resultará em aumento de despesa ao poder executivo.

4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade da emenda n. 353/2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de dezembro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Rosana Amorim

Técnico Legislativo| **Mat. 961-1**