

P A R E C E R

Nº 0510/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Prefeito. Institui o Sistema Municipal de Ensino. Limites do poder de emenda. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a constitucionalidade e legalidade das emendas apresentadas pelos vereadores.

RESPOSTA:

Por força do princípio da separação de Poderes (art. 2º, da CRFB), que deve ser aplicado de acordo com o nosso sistema de freios e contrapesos, existem limites objetivos ao poder de emenda da Câmara Municipal aos projetos de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, notadamente quando (i) gerem aumento de despesa nas proposições de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ressalvadas as exceções instituídas pelo legislador constituinte originário (art. 63, inc. I c/c art. 166, §§3º e 4º, da CRFB); e, (ii) não possuam pertinência temática com o respectivo projeto de lei. Neste sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

"A lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos introduzidos não sejam destituídos de pertinência temática com o projeto original nem acarretem aumento de despesa". (Adin-MC 2.322-AL, rel. Min. Moreira Alves, julg. 23.03.01 - grifo nosso)



"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) **Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto**". (AgRg em RE n.º 202.960-2, 2ª el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98)

"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 (RTJ36/382, 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 (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), 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, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política". (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 23-4-2004 - grifo nosso)

Da mesma sorte, transcrevemos o Enunciado CJ/IBAM n.º 05/2004:

"Processo Legislativo. Poder de emenda do legislativo. Limites. Inviabilidade de aumento da despesa prevista. Arts. 63, I e 166, § 3º, da Constituição Federal".

Portanto, em princípio, não existe vedação constitucional para que haja a apresentação de emenda parlamentar. Passa-se a analisar as emendas propostas.



A emenda modificativa que pretende alterar o inciso VI, do art. 3º da propositura está de acordo com o ordenamento jurídico pátrio, pois possui pertinência temática com a propositura original e não importa em aumento de despesa.

Todavia, a modificação proposta no art. 8º do PL ("Normas complementares a essa Lei, propostas pelo Poder Executivo, deverão passar pela apreciação da Câmara Municipal") não está de acordo com a sistemática constitucional, eis que cabe ao Executivo, na sua função de execução das leis, regulamentá-las por meio de Decreto, sendo certo que esse ato administrativo não passa pelo crivo do Poder Legislativo.

Lembre-se que cabe ao plenário do Poder Legislativo aprovar projetos de lei e suas emendas e, uma vez que se entenda que a proposta de emenda não seja benéfica para a municipalidade, cabe aos membros da Casa Legislativa avaliá-la e votar de forma contrária a sua aprovação.

Em suma, opinamos pela viabilidade jurídica de apresentação da emenda parlamentar para alterar o inciso VI, do art. 3º, do projeto de lei originário do Poder Executivo, assim como da emenda supressiva apresentada. Por outro lado, temos pela inviabilidade jurídica da alteração proposta no art. 8º do PL.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de março de 2023.

