



PARECER JURÍDICO Nº /2019

EMENDA Nº 4 AO PROJETO DE LEI Nº 1/2019

1. A Emenda nº 4 ao Projeto de Lei nº 1/2019, de iniciativa do nobre Vereador José Luís Ribeiro de Almeida, que “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO “VIDA NOVA, CASA NOVA”, QUE VISA INCENTIVAR A CONSTRUÇÃO DE MORADIAS DE INTERESSE SOCIAL EM NOSSO MUNICÍPIO, EM CONCORDÂNCIA COM AS DIRETRIZES DO PROGRAMA FEDERAL “MINHA CASA, MINHA VIDA”, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” está incluído nas matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, conforme estabelece o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

2. De acordo com a justificativa que a acompanha, a presente Emenda Aditiva objetiva beneficiar uma grande parcela da população que possui dificuldades em ter acesso a casa própria e sofrem com os altos valores dos aluguéis, principalmente nos casos citados no *caput* do artigo que visa beneficiar os servidores públicos que possuem baixa referência nas tabelas de cargos e salários da administração pública, bem como os idosos que em sua grande maioria vivem da pequena aposentadoria e também dos portadores de necessidades especiais, que devido aos cuidados a que se submetem acabam utilizando grande parte do orçamento de suas famílias.

3. Inicialmente, insta consignarmos, que não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos Edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona Hely Lopes Meirelles¹:

“A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa

¹ Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, 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. No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*“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 nº 202.960-2, 2ª el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9) (grifos nossos)*

*“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 (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***



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

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, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004) (grifos nossos)

5. Tecidas essas considerações gerais acerca do poder de emenda parlamentar e seus limites, são cabíveis as ponderações que passamos a aduzir.

6. A Emenda nº 4 pretende acrescentar o art. 9º ao Projeto de Lei para dele fazer constar uma cota de 15% (quinze por cento) das moradias para servidores públicos ativos e inativos federais, estaduais e municipais, bem como para idosos e portadores de necessidades especiais, estabelecendo a cota de 5% (cinco por cento) para estes.

7. Em que pese a presente Emenda não implique aumento de despesa, tampouco cria atribuições específicas a determinados órgãos subordinados ao Poder Executivo, bem como não prevê atos concretos de gerenciamento da Municipalidade e guarde pertinência temática com o Projeto de Lei, ao estabelecer um percentual das moradias reservado para servidores ativos e inativos da esfera federal, estadual e municipal, cria um privilégio odioso, vulnerando flagrantemente o postulado da isonomia contido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

8. Desta feita, a inconstitucionalidade se dá pela manifesta afronta ao Princípio da Igualdade, a que a administração pública, direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do estado deve obediência.

9. Denoto que não há um critério objetivo a amparar a diferenciação no tratamento, isto porque, o nobre Edil justificou o padrão financeiro como vetor para a reserva de moradias pretendidas a esta classe.



10. Deve-se sopesar que a grande maioria da população local deve ser tão ou mais carente do que os servidores públicos beneficiados pelo comando contido na Emenda.

11. Sobre o assunto já discorreu José Afonso da Silva²:

“São inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição. O ato discriminatório é inconstitucional. Há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia.”

12. *In casu*, a infração a tal mandamento é manifesta, pois não há nenhuma razão para que os servidores públicos recebam tratamento privilegiado em relação aos demais cidadãos de Porto Feliz. A desigualdade está precisamente nesse fato: não há correlação entre o fator de discriminação (a condição de servidor público) e o benefício conferido pela lei (reserva de moradias).

13. Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arrendamento do gravame imposto. Cabe, por isso mesmo, quanto a este aspecto, concluir: o critério especificador escolhido pela lei, a

² Da Silva, José Afonso, Curso de Direito Constitucional Positivo, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 22.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

fim de circunscrever os atingidos por uma situação jurídica – a dizer: o fator de discriminação – pode ser qualquer elemento radicado neles; todavia, necessita, inarredavelmente, guardar relação de pertinência lógica que dele resulta. Em outras palavras, a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia.” (O conteúdo jurídico do princípio da igualdade, 3ª ed. São Paulo, Malheiros, 2011, pp. 38-39)

14. Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo assim decidiu:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.098, de 8 de maio de 2015, do Município de Sorocaba, **que “estabelece reserva de, no mínimo, 1% (um por cento) destinado aos Servidores Públicos no âmbito do Município de Sorocaba, para a aquisição de imóveis pelo ‘Programa Minha Casa Minha Vida’ e demais projetos de habitação promovidos pelo município de Sorocaba, e dá outras providências”.** Vício de iniciativa. Não ocorrência. Matéria que não se insere nas hipóteses excepcionais de reserva de iniciativa. Violação da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Não ocorrência. Lei que não dispõe sobre atividade própria do chefe do Executivo. **Ofensa ao princípio da igualdade caracterizado. Inconstitucionalidade. Privilégio legal que não guarda relação com o fator de discriminação adotado.** Modulação de efeitos. Declaração de inconstitucionalidade que não pode atingir eventual aquisição de imóveis com base na lei impugnada que*



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

tenha ocorrido antes da prolação da decisão que concedeu a liminar. Ação julgada procedente, com modulação de efeitos.” (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2130402-19.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, DJ 27.01.2016)

15. Assim, constata-se a presença de vício material na atuação parlamentar ao prever a reserva de percentual de moradias a servidores, pois a regra estabelece discriminação, ao nosso sentir, entre estas categorias e todos os demais munícipes em situação idêntica de carência, em descompasso com a necessidade de manutenção de tratamento igualitário entre pessoas em idênticas condições.

16. Em assim sendo, em que pese a Emenda em questão se encontre dentro dos limites do poder de emenda parlamentar, no que tange ao seu aspecto material representa grave violação ao postulado da isonomia, não reunindo condições para validamente prosperar, na parte em que reserva cota de moradias aos servidores públicos ativos e inativos da esfera municipal, estadual e federal.

17. Com relação a noticiada reserva de moradias de interesse social para os idosos e portadores de necessidades especiais, não vislumbramos óbices, uma vez que encontra-se em sintonia com o ordenamento jurídico vigente, segundo o qual garante a tais pessoas proteção especial e prioridades, conforme Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

18. No mais, insta informarmos, que a Emenda recebida será discutida pelo Plenário e, se aprovada, o Projeto original será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que lhe dará nova redação, na forma do aprovado, conforme *caput* do artigo 192 do Regimento Interno desta Casa de Leis.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

19. No entanto, caso seja rejeitada em primeira discussão, não será submetida à segunda discussão, conforme §1º do mesmo Diploma Legal acima citado.

20. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da propositura pelo Plenário do Legislativo Municipal, salientando que a Emenda apresentada acompanhará o mesmo quórum do respectivo Projeto original, nos termos do artigo 192, § 3º do Regimento Interno desta Casa de Leis:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 01/2019 de autoria do Chefe do Executivo está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, incisos I e XVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer.

Porto Feliz, 06 de Fevereiro de 2019.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada