



PARECER JURÍDICO Nº /2019

EMENDA Nº 1 AO PROJETO DE LEI Nº 4/2019

1. A Emenda nº 4 ao Projeto de Lei nº 4/2019, de iniciativa do nobre Vereador Rodrigo José Alves Peixoto, que “DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE DIÁRIA ESPECIAL POR ATIVIDADE COMPLEMENTAR – DEAC, À GUARDA CIVIL MUNICIPAL, BOMBEIROS E AGENTES DE TRÂNSITO, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” está incluído nas matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, conforme estabelece o artigo 40, inciso II, c/c o artigo 58, inciso IX, todos da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

2. De acordo com a justificativa que a acompanha, a presente Emenda Modificativa faz-se necessária uma vez que a Guarda Civil Municipal seria prejudicada e os servidores ali lotados teriam seus direitos cerceados, já que a instituição tem estatuto próprio e é regida pela hierarquia e disciplina.

3. Outrossim, informa que a Guarda Civil Municipal é subdividida em círculo de oficiais e círculo de Guardas e que os vencimentos são diferentes para cada Guarda Civil Municipal, conforme a classe em que se encontra.

4. Ademais, aduz que com fulcro no Estatuto da Guarda Civil Municipal, o Guarda mais graduado e antigo sempre será o responsável por uma equipe, portanto, terá seus vencimentos maiores.

5. Desta feita, relata que a proposta original do Projeto de Lei nº 4/2019, igualaria todos os Guardas Civis Municipais, que teria seu soldo na realização da Diária Especial de Atividade Complementar – DEAC, nivelado para todas as classes de Guardas, inclusive para os Oficiais e Supervisores.



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

6. Pois bem, passemos análise jurídica da Emenda em questão, senão vejamos.

7. De antemão, imperioso tecermos algumas considerações acerca da temática de fundo, ou seja, o alcance do poder de emenda conferido ao Legislativo na apreciação de proposições que veiculam, como na hipótese, normas relativas as matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

8. Quanto ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, vale lembrar que o Colendo Supremo Tribunal Federal adotava o entendimento de que em tais situações era inadmissível qualquer emenda. Assim, onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF, RDA 28/51, 42/240 e 47/238).

9. No entanto, o Pretório Excelso revisou tal entendimento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto.

10. Desta feita, assim encontra-se, atualmente, 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



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

*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 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)*

11. Com relação ao requisito da pertinência temática, averbe-se que tal restrição decorre da própria cláusula de reserva de iniciativa, em especial quando a matéria objeto da emenda estiver submetida, igualmente, à iniciativa privativa de determinado Poder.

12. Nesse sentido foi o entendimento externado pelo Ministro Sepúlveda Pertence em voto proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 574, *in verbis*:

“(...) o poder de emenda a projetos de iniciativa reservada pressupõe, a meu ver, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Caso contrário, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder.” (ADI nº 574, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/06/1993, Publicação em 11/03/1994).

13. Assim, para ter pertinência temática, não basta que a emenda diga respeito à mesma matéria com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo. De acordo com o Supremo, não



são aceitáveis emendas que insiram matéria diversa na proposição original ou emendas que, mesmo tendo relação com a matéria original, a desfigurem (ADI nº 3926, Relator: Ministro Marco Aurélio, Julgado em 05/08/2015).

14. Isso porque, segundo a Corte, *“modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada”* (ADI nº 5442 MC, Relator: Ministro Marco Aurélio, Julgado em 17/03/2016).

15. Nessa esteira, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, de forma que se tem admitido ao parlamentar emendar projeto de lei, **desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição, dentre elas, a existência de pertinência temática, harmonia e simetria com a proposta inicial e a ausência de aumento de despesa.**

16. 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 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***

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



Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo". (grifos nossos)

17. Tecidas essas considerações, temos que a Emenda nº 1 ao Projeto de Lei nº 4/2019 pretende suprimir do seu artigo 1º a Guarda Civil Municipal, retirando desta classe a concessão de diária especial por atividade complementar – DEAC, a qual a propositura original pretende a instituição.

18. Ademais, referido Projeto de Lei nº 4/2019 dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores (Guarda Civil Municipal, Bombeiro Municipal e Agente de Trânsito), bem como os valores de cada hora de noticiada diária especial, dentre outros procedimentos ali previstos.

19. Nesse esteio, ressalta-se que compete exclusivamente ao Prefeito Municipal a iniciativa para dispor a respeito da matéria tratada na propositura original.

20. Nesse contexto, deve-se assegurar que, guardando relação com a matéria do projeto de lei criado pelo órgão que possui competência para a sua iniciativa (Poder Executivo), não pode tal emenda inovar e criar aspectos que interfiram na atividade típica de administração.

21. Conforme citação feita na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 745.811, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes: Não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos). Assim, não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio.²

² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 2011, p. 904.



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

22. Dessa forma, no caso em análise, com a devida vênia e, respeitados entendimentos contrários, a Emenda da forma como apresentada resulta em ingresso na gestão administrativa do Executivo, revelando descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afrontando, portanto, o Princípio da Separação dos Poderes.

23. A redação apresentada pela Emenda nº 1, de autoria do nobre Edil Rodrigo José Alves Peixoto, suprimindo a Guarda Civil Municipal de receber a Diária Especial por Atividade Complementar – DEAC, faz com que noticiada classe continue recebendo as horas extras pertinentes.

24. Note, dentro de sua análise na Administração Municipal, o Executivo entendeu ser de maior interesse público instituir a Diária Especial por Atividade Complementar – DEAC aos servidores em exercício nos cargos que compõem a Guarda Civil Municipal, Bombeiro Municipal e Agente de Trânsito, todos lotados na Secretaria Municipal de Segurança Pública.

25. Com a presente Emenda Parlamentar mantem-se o pagamento de eventuais horas extras aos Guardas Civis Municipais, ingressando, como alhures mencionado, na gestão administrativa do Executivo, o qual com a apresentação do Projeto de Lei nº 4/2019 atuou dentro de sua competência exclusiva que, através da análise dos critérios de oportunidade e conveniência do interesse público, optou por instituir a Diária Especial por Atividade Complementar aos servidores em questão.

26. Diante do acima explanado, forçoso reconhecer a violação das normas constitucionais, configurando o vício de inconstitucionalidade, atingindo a separação dos poderes, com interferência na gestão administrativa municipal, o que nos leva a concluir que a Emenda nº 01 ao Projeto de Lei nº 4/2019, com o devido respeito e acatamento, não merece prosperar.

27. Por fim, advirto, que eventual aprovação da presente Emenda, necessariamente, terá que ser modificada a



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

Ementa do Projeto de Lei nº 4/2019, assim como os artigos 2º e 5º, na medida em que os mesmos tratam da Guarda Civil Municipal.

28. 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.

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

30. 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 4/2019, de autoria do Chefe do Executivo, está amparado pelo artigo 40, inciso II, c/c o artigo 58, inciso IX, todos 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, e § 3º, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.



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

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, 15 de Fevereiro de 2019.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada