



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER N.º 12/2022

Ref.: Emenda Modificativa n.º 1, Emenda Aditiva n.º 1 e Emenda Supressiva n.º1 face ao Projeto de Lei n.º 11/2022

Relator: JORGE WANDERLEY AIRES

I – RELATÓRIO

O referido Projeto é de Iniciativa do Poder Executivo.

Foi apresentado Parecer Jurídico pela POSSIBILIDADE JURÍDICA de tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei, informando que trata-se de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal.

Foi apresentada a Mensagem Aditiva n.º 1 de autoria do Poder Executivo.

O Projeto obteve parecer Favorável das Comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento e Políticas Gerais.

Foram apresentadas a Emenda Modificativa n.º 1, Emenda Aditiva n.º 1 e Emenda Supressiva n.º1 face ao Projeto de Lei n.º 11/2022.

Conforme determinado pela Presidência do Poder Legislativo, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição de Justiça para análise da constitucionalidade das referidas Emendas

Os autos foram conclusos a esta Comissão, sendo designado o Vereador Jorge Wanderley Aires como Relator.

É o Relatório.

Feitas estas considerações, passemos a análise das Emendas.

II - ANÁLISE

Verificando pormenorizadamente o referido Projeto de Lei, sigo o entendimento exposto pelo Advogado desta Casa de Leis, conforme Parecer Jurídico juntado aos autos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

A iniciativa das leis no âmbito municipal é regida pelo art. 59 da Lei Orgânica Municipal, que assim define:

Art. 59 A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, a Mesa, as Comissões da Câmara e ao Prefeito.

Ocorre que o § 1º e alíneas do mesmo artigo definem quais as matérias que são de **competência exclusiva do Prefeito**, A INICIATIVA de projetos de lei que: a) **criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, indireta, autárquica e fundacional do município**; b) disponham sobre o regime jurídico dos servidores, da administração direta, indireta, autarquia e fundacional do município; c) **disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública**.

Informa ainda que o referido dispositivo legal está em consonância, por simetria, como que está disposto no art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal.

Ou seja, cabe apenas ao Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre cargos, funções, salários dos servidores municipais. Qualquer proposição que não atenda a este requisito é eivado do vício de iniciativa.

Vício de iniciativa pode ser entendido como¹:

“O vício de iniciativa pode ser traduzido, grosso modo, como a inconstitucionalidade formal de uma propositura de lei resultante de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, quando esta previamente delineada no texto constitucional. Ainda que inexista vício material de inconstitucionalidade, o fato de a propositura legal ter sido configurada com nítida invasão de reserva de iniciativa, por configurar caso de inobservância de requisitos formais do processo legislativo, pode dar razão a sua inconstitucionalidade.”

A matéria em questão é bastante controversa, gerando demasiadas ações judiciais em diversos tribunais.

Como forma de sedimentar o entendimento jurisprudencial sobre o assunto, no final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o Recurso Extraordinário 878.911/RJ, definindo que o parlamentar municipal, Vereador, pode apresentar proposição que tenha previsão de despesas para o

¹ PIRES, Bernardo Rodhden. **Aspectos polêmicos do processo legislativo: iniciativa reserva, vício de iniciativa e Leis “autorizativas” em questão.** Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21709_arquivo.pdf.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

Poder Executivo, desde que esta matéria **não esteja inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º da Constituição Federal.**

Ou seja, a decisão do STF em repercussão geral definiu a tese 917 para reafirmar que:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º da Constituição Federal)."

Analisando este entendimento jurisprudencial com o caso em análise, em que pese o Projeto ser deflagrado por autor competente, as tentativas de alterações através de Emendas Modificativas ou Aditivas por parte de Vereadores ou Comissões está eivada pelo vício da iniciativa, pois alteram a estrutura e atribuição dos órgãos da Administração, bem como aumentam despesas, situação que afronta o dispositivo do art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

III - DA LIMITAÇÃO DAS EMENDAS NO PROCESSO LEGISLATIVO

É sabido que na democracia brasileira, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Todavia, as Emendas não podem alterar, sem limitações, de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, sob pena de incorrer em vício insanável de iniciativa, de forma a estabelecer situações não contidas no Projeto do Executivo.

Hely Lopes Meirelles esclarece acerca do tema:

"O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo 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." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998).

Na hipótese de um projeto a ser emendado pelo Legislativo seja de competência privativa ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los. Se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Neste sentido, destacamos as seguintes jurisprudências:

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Paraná. Reafirmação de jurisprudência. (RE 745811 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 05-11-2013 PUBLIC 06-11-2013)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. TEMA 686/STF. DESPROVIMENTO DO RECLAMO. 1. No julgamento do RE n. 745.811 RG/PA, sob a sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que "Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)".(Tema 686/STF). 2. Agravo interno não provido. (AgInt no RE no AgInt no RMS n. 57.732/PA, relator Ministro Jorge Mussi, Corte Especial, julgado em 1/12/2020, DJe de 7/12/2020.)

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. LIMITES AO PODER DE EMENDA DO PODER LEGISLATIVO. Em matérias de iniciativa privativa ou reservada ao Poder Executivo, o Poder Legislativo tem limites ao seu poder de emenda. Tais limites são a inviabilidade de aumentar despesas e a pertinência temática em relação ao projeto original. Precedentes do STF. Lição doutrinária. No presente caso, a matéria objeto do projeto de lei é de iniciativa privativa do Executivo. E o projeto de lei foi elaborado pelo próprio Executivo, não tendo ocorrido, na hipótese, vício de iniciativa, contudo, ao longo da tramitação do processo legislativo, o Legislativo municipal emendou o projeto originário, acrescentando 02 artigos e alterando a redação de 01 artigo. Com tais emendas, considerando os seus respectivos teores, o Legislativo transcendeu seu poder de emenda, ao aumentar despesas para a Administração, ao acrescentar no projeto originário disposições que com ele não guardam pertinência temática estrita; (...) Decreta-se a inconstitucionalidade integral dos artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 4.439/2016; e inconstitucionalidade parcial do art. 5º da mesma lei, com redução de texto. JULGARAM PARCIALMENTE PRODENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70068690429, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 01/08/2016.)



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 4º, 5º E 6º (POR ARRASTAMENTO) DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.204/2020, DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO, QUE CRIOU OS CARGOS DE ANALISTA E BIOMÉDICO NA ESTRUTURA DA LEI DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MARINGÁ. EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTEROU O ENQUADRAMENTO DO CARGO DE ASSESSOR ADMINISTRATIVO (EM EXTINÇÃO), DO SUBGRUPO OCUPACIONAL GES II PARA O GES IV. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE REMUNERAÇÃO E REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. DESRESPEITO ÀS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA. INOBSERVÂNCIA DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. VEDAÇÃO AO ACRÉSCIMO DE DESPESA A PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. REENQUADRAMENTO APTO A GERAR SIGNIFICATIVO INCREMENTO DE DESPESA AO MUNICÍPIO. OFENSA AOS ARTIGOS 27, X, 66, I E II E 68, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - 0015034-96.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADORA MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA - J. 15.12.2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA POR PREFEITO MUNICIPAL. ARTIGOS 5º E 6º DA LEI MUNICIPAL Nº 2.523/2011. INICIATIVA DE LEI MUNICIPAL. PROJETO DE LEI QUE TINHA POR OBJETO A CRIAÇÃO DOS CARGOS EFETIVOS DE ADVOGADO E CONTADOR PARA O SAMAE - SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO. EMENDA ADITIVA NO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO EVIDENTE. MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LIMINAR DEFERIDA. (TJPR - Órgão Especial - AI - 896336-2 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR CELSO JAIR MAINARDI - Unânime - J. 18.06.2012)

Desta forma, concluímos que a inserção de emendas que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, bem como tratem sob matéria do rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal, constitui em afronta ao ordenamento jurídico-constitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

IV -DA ANÁLISE DAS EMENDAS APRESENTADAS

Tecidas estas considerações, passamos a análise das Emendas, in casu:

1) EMENDA MODIFICATIVA Nº 1

Trata-se de Emenda Modificativa proposta pela Comissão de Políticas Gerais MODIFICANDO a redação do Art. 6º, §3º, II da Lei Municipal nº 1.335/2014, alterando o trecho original “o mesmo valor do padrão em que são titulares” para “o equivalente a referencia inicial de seu nível na tabela de salários”.

Verificamos que o objeto da Emenda é a alteração substancial de projeto de iniciativa do Poder Executivo, alterando a estrutura e atribuição dos órgãos da Administração, no caso, a forma de pagamento aos professores concursados que assumirem o cargo comissionado de Diretor de Escola.

Tais alterações são contrárias ao ordenamento jurídico, pois usurpam de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Ainda, incide em aumento da despesa de pessoal, visto que modifica o critério de pagamento, o que contraria o disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas ‘a’, ‘b’, e ‘c’ da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas “a” a “c” da Lei Orgânica Municipal.

Ainda, a emenda apresentada desfigura e desnatura a vontade Chefe do Poder Executivo, inviabilizando por diversos motivos a sua aplicabilidade, portanto, estão maculadas de inconstitucionalidade e ilegalidade, por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, cominando com o insanável vício de iniciativa.

Portanto, apresentamos **PARECER DESFAVORÁVEL** à referida Emenda Modificativa nº 1.

2) EMENDA ADITIVA Nº 1

Trata-se de Emenda Aditiva proposta pela Comissão de Políticas Gerais ACRESCENTANDO o art. 28 no referido Projeto, dispondo sobre o “direito a remoção por permuta e o da licença para tratar de interesses particulares, previstos no Plano de Cargos e Salários dos Empregados Públicos do Município de Paula Freitas”

Verificamos que o objeto da Emenda é a alteração substancial de projeto de iniciativa do Poder Executivo, alterando a estrutura e atribuição dos órgãos da Administração, no caso, atribuindo direito de remoção aos servidores municipais, matéria este que é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo

O referido acréscimo legal é contrário ao ordenamento jurídico, pois, da mesma forma, usurpa de competência exclusiva do chefe do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

Executivo, o que contraria o disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal.

Ainda, a emenda apresentada desfigura e desnatura a vontade Chefe do Poder Executivo, inviabilizando por diversos motivos a sua aplicabilidade, portanto, estão maculadas de inconstitucionalidade e ilegalidade, por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, cominando com o insanável vício de iniciativa.

Portanto, apresentamos PARECER DESFAVORÁVEL à referida Emenda Aditiva nº 1.

3) EMENDA SUPRESSIVA Nº 1

Trata-se de Emenda Supressiva proposta pela Comissão de Políticas Gerais SUPRIMINDO a função Gratificada constante no art. 21, I, 'c' e seu §4º da Lei nº 1.335/2014, constante no art. 8º do Projeto de Lei.

A Emenda Supressiva possui legalidade, pois manifesta a vontade do legislador em suprimir trecho do texto legal, não incidindo em contrariedade ao disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, apresentamos PARECER FAVORÁVEL à referida Emenda Supressiva nº 1.

III – CONCLUSÃO

Por tais razões, manifesto Parecer **DESFAVORÁVEL** a discussão e votação da **Emenda Modificativa nº 1** e **Emenda Aditiva nº 1**, não possuindo estas duas proposições condições de ser analisadas em Plenário, tendo em vista que contrariam o disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal.

Ainda, manifesto Parecer **FAVORÁVEL** a discussão e votação da **Emenda Supressiva nº 1**, tendo esta Emenda condições de ser analisada em Plenário.

Paula Freitas, 23 de junho de 2022.

JORGE WANDERLEY AIRES
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULA FREITAS

Av. Agostinho de Souza, 600, Centro – Fone (42) 3562-1229
CNPJ 01.361.051/0001-01 - <http://paulafreitas.pr.leg.br/>
E-mail cm@paulafreitas.pr.leg.br
CEP 84630-000 – PAULA FREITAS – ESTADO DO PARANÁ

DECISÃO

Nos termos da fundamentação, a Comissão de Constituição e Justiça é de Parecer **DESAVORÁVEL** a discussão e votação da **Emenda Modificativa nº 1** e **Emenda Aditiva nº 1**, não possuindo estas duas proposições condições de ser analisadas em Plenário, tendo em vista que contrariam o disposto no rol taxativo do art. 61, § 1º, II, alíneas 'a', 'b', e 'c' da Constituição Federal, e art. 59, § 1º, alíneas "a" a "c" da Lei Orgânica Municipal, e de Parecer **FAVORÁVEL** a discussão e votação da **Emenda Supressiva nº 1**, tendo esta Emenda condições de ser analisada em Plenário, acompanhando na íntegra o voto do Relator.

Paula Freitas, 23 de junho de 2022.

EDUARDO HIPOLITO TESSEROLI
Presidente da CCJ

JORGE WANDERLEY AIRES
Relator

NELSON LUIZ FRANCO
Membro