



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 062/2022.

Dispõe sobre o Veto Parcial aposto pelo Executivo ao Projeto de Lei n.º 3.386/2022, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento de 2023.

01 – RELATÓRIO:

Trata-se de veto parcial ao Projeto de Lei n.º 3.383/2022, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração da lei orçamentária de 2023, especificamente em relação às emendas aditivas de n.º 020/22 e 024/22 e à emenda modificativa n.º 021/22, apresentadas e aprovadas pelo Legislativo Municipal, em razão de sua alegada inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa.

Em suas razões de veto parcial, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal apresenta a seguinte fundamentação, *in verbis*:

"A Proposição Normativa em cotejo tem por objeto tratar sobre projeto de lei acerca das Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2023.

Primeiramente, cumpre evidenciar que o sistema de controle entre os Poderes integrantes dos entes da Federação encontra-se traçado na Constituição Federal, Estadual ou Lei Orgânica, conforme se trate, respectivamente, da União, do Estado, Distrito Federal ou Município, com fundamento nos delineamentos trazidos pela Constituição Federal.

As emendas parlamentares mencionadas acima, como formatadas, padecem de vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a não observância de um pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada, pois, competindo ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa das leis referentes à remuneração, não poderia a Casa Legislativa, por si só, acrescentar tal disposição no procedimento legislativo. Vejamos a doutrina:

'Admitir a interpretação de que o legislador pode a seu livre alvedrio legislar sem limites, seria pôr abaixo todo o edifício jurídico e ignorar, por inteiro, a eficácia e majestade dos princípios constitucionais. A Constituição estaria despedaçada pelo arbítrio do legislador.' (Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional. Malheiros, São Paulo, 1993 p. 354)

É o entendimento solene do STF:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros. Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma legal estadual que, oriunda de iniciativa parlamentar, versa matéria sujeita a iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo." (ADIMC 766-RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/05/94)

Não obstante seus elevados propósitos, é necessário destacar que a via eleita pelo Parlamento Municipal, para dispor sobre remuneração, bem como reajuste de pessoal, não pode ter a iniciativa parlamentar. E mais, esta matéria não poderia ter sido inserida no projeto de lei em estudo, pois a CF/88 veta expressamente que o mencionado reajuste seja objeto de emenda parlamentar, a luz do art. 166, § 3º, inc. II, alínea a.

Diante dos fundamentos de ordem jurídico-constitucional acima firmados, resolvo VETAR INTEGRALMENTE as Emendas Aditivas nº. 020/2022 e 024/2022, e modificativa de nº 021/2022, contidas no Projeto de Lei nº 3.386/2022, constante dos autos do Protocolo nº 151/2022."

O veto em questão foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal em data de 05/08/2022 e lido no expediente da sessão ordinária de 08/08/2022, tendo sido publicado no DOM/ES de 09/08/2022

Após regular apresentação em Plenário, os autos do Projeto de Lei nº 3386/2022, contendo o respectivo veto parcial, fora encaminhado a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

02. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Conforme já destacado, cuida-se de veto parcial aposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 3.386/2022, que dispões sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento municipal para o exercício de 2023, relativamente às emendas aditivas de nº 020/22 e 024/22 e à emenda modificativa nº 021/22, apresentadas e aprovadas pelo Legislativo quando da tramitação da proposição, sob o argumento de que sua inconstitucionalidade formal é decorrente de vício de iniciativa.

Enfatiza o Chefe do Poder Executivo Municipal que referidas emendas versam sobre remuneração e reajuste de pessoal e, por isso mesmo, sendo de iniciativa reservada, não poderia o parlamento municipal tê-las apresentado, o que violaria o disposto no art. 166, § 3º, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal. Daí a sua inconstitucionalidade.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Pois bem! Cumpre inicialmente analisar se o veto foi apresentado em tempo hábil. Nesse sentido, a sessão que deliberou acerca da matéria foi realizada em 11/07/2022, tendo sido remetido ao Executivo o correspondente autógrafo de Lei em 19/07/2022, através do Ofício n.º 111/2022. O prazo para o veto é de 15 dias (úteis). O veto foi protocolizado junto à Câmara Municipal em data de 05/08/2022, ou seja, antes mesmo do escoamento do prazo de 15 dias corridos (*uma vez que a comunicação à Câmara deverá ser feita no prazo de quarenta e oito horas após aquele prazo*), razão porque merece ser recebido e tramitar regularmente nesta Casa Legislativa.

Importa, por oportuno, fazer uma pequena digressão quanto à contagem do prazo para o veto, tendo em vista que a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Casa fazem menção apenas a "quinze dias" (art. 40, § 1º, da LOM e art. 215, § 1º, do RI), sem especificar se seriam dias úteis ou corridos.

Nesse passo, importa consignar que a Constituição da República dispõe que o Município reger-se-á por Lei Orgânica, atendidos os princípios nela estabelecidos, assim como a Constituição do respectivo Estado (art. 29 da CF/88).

Os Municípios do Estado do Espírito Santo integram a República Federativa do Brasil e são dotados de autonomia política, administrativa e financeira, organizando-se e regendo-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual (art. 20, caput, da CEES).

Assim sendo, os Estados membros e os Municípios devem observar as regras do processo de elaboração de leis previstas na Constituição da República. Portanto, pelo princípio da simetria, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos, ao disporem sobre o processo legislativo, devem seguir as regras procedimentais previstas na Constituição Federal para a elaboração das espécies normativas.

Com efeito, a Constituição Federal, ao conferir aos entes federados a prerrogativa de auto-organização e de auto governo, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o que diz respeito ao processo legislativo. Isso se justifica porque a disciplina jurídica e os princípios que regem o procedimento de formação legislativa encontram-se apenas no texto constitucional.

Nesse sentido, confira-se o julgado do Colendo STF – Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí." (STF, ADI 2872, Rel. Min. Eros Grau, Red. p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJE 05/09/2011)

Nesse passo, forçoso admitir que os Estados-membros e os Municípios, ao disporem sobre o processo legislativo, devem seguir as regras procedimentais previstas na Constituição da República (arts. 59 a 69 da CF/88), em atenção ao princípio da simetria, notadamente porque o § 1º, do art. 66, da Constituição Federal é expresso em afirmar que o veto se dará no prazo de "quinze dias úteis". Confira-se:

"Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto."

A mesma disposição foi reiterada no § 2º, do art. 66, da Constituição do Estado do Espírito Santo, a saber:

"Art. 66. Concluída a votação de um projeto, a Assembleia Legislativa enviará ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 2º. Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa os motivos do veto."

É bem verdade que a Carta Política de 1967, com a emenda de n.º 01/69 elevou o processo legislativo à condição de princípio constitucional, conforme se verificava de seu art. 13, III e, não mesmo certo é que na atual Carta Magna, o processo legislativo deixou de ser concebido como princípio (vide especialmente o art. 34, inc. VII), de modo a que o princípio da simetria nessa especial questão, comporta temperamentos,





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

notadamente em face dos poderes reservados aos Estados e aos Municípios, entes autônomos, conforme dispõe os arts. 25 e 29 da CF/88.

Nada obstante, consideram-se de observância obrigatória pelos Estados-membros e pelos Municípios as normas que dizem respeito à iniciativa reservada e a alguns aspectos da elaboração legislativa – a exemplo da sanção e do veto – por decorrerem elas dos princípios do Estado Democrático de Direito (cf. lição de José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 34ª edição, São Paulo, Malheiros, 2011, p. 616).

Concluindo esse aspecto, a proposição, devidamente aprovada com as emendas a ela inseridas, consubstanciada no autógrafo de lei, foi devida e regularmente recebida pelo Executivo em data de 19/07/2022 (terça-feira), sendo o veto comunicado à Câmara em data de 05/08/2022 (sexta-feira). Conclui-se, portanto, que dentro do prazo de 15(quinze) dias corridos e, por conseguinte, úteis também.

Outrossim, vencida essa primeira análise, cumprir verificar a pertinência das razões do veto apresentado. Por oportuno, é de se destacar que o exame desta Procuradoria cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Como visto em suas razões o Executivo vetou parcialmente o Projeto de Lei n.º 3.386/2022, especificamente em relação às emendas aditivas de n.º 020/22 e 024/22 e à emenda modificativa n.º 021/22, inseridas no projeto por iniciativa da Câmara Municipal, por entender haver vício de inconstitucionalidade formal, ou seja, por ter sido inobservada, no seu entender, a iniciativa reservada ao Prefeito para as matérias nelas tratadas.

Como é sabido o Chefe do Executivo só pode vetar Projetos de Lei com base em dois fundamentos: a) o da inconstitucionalidade e; b) o da contrariedade ao interesse público.

O veto jurídico, como é conhecido no caso de inconstitucionalidade, coloca o Chefe do Executivo como guardião da Constituição, exercendo o controle prévio de constitucionalidade das leis.

O veto político, como é conhecido no caso de contrariedade ao interesse público, coloca o Prefeito como um defensor deste (interesse público), competindo-lhe formular o juízo de conveniência e oportunidade do ato normativo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

No caso, o veto tem como fundamento a inconstitucionalidade, portanto de natureza jurídica. E conforme se denota das razões do veto retro transcritas, o seu fundamento é a "não observância de pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada", porquanto segundo alega o Executivo, as matérias tratadas nas emendas objeto do veto versam sobre remuneração e reajuste de pessoal, que competiria exclusivamente ao Prefeito delas ter a iniciativa, o que viola o disposto no art. 166, § 3º, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal.

Máxima vênia, as razões do veto não se sustentam, porquanto é possível já de início aferir que, em absoluto, de aumento ou qualquer outra alteração de remuneração ou de política de reajuste de pessoal não trataram as emendas em testilha, objeto do veto.

Com efeito, apenas para se ter a exata compreensão da matéria, a emenda aditiva n.º 020/2022 apenas e tão somente deixou expresso na norma que o Executivo deverá destinar 25% (vinte e cinco por cento) de seu orçamento (*resultante de impostos e transferências federais e estaduais*), na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que já é determinação constitucional expressa constante do art. 212, caput da Constituição Federal; a emenda aditiva n.º 024/2022, por sua vez, acrescentou o parágrafo único ao art. 38 da proposição, e apenas deixou expressa a necessidade de a proposta orçamentária consignar margem de expansão nas despesas de pessoal para o atendimento e observância do crescimento destas em decorrência dos acréscimos anualmente previstos para o salário mínimo e para o piso nacional dos professores, normas que também estão estabelecidas na Constituição Federal e em Leis Federais, como de observância obrigatória por todos os entes da federação (*vide art. 7º, IV e alínea "e", do inciso III, do caput do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Leis Federais n.º 8.542/1992 – art. 6º e n.º 11.738/2008 - art. 5º*) e, por fim, a emenda modificativa n.º 021/2022, tão somente excluiu a parte final do dispositivo originário, suprimindo a expressão "*estendendo-se a presente autorização para abertura de créditos adicionais suplementares até o nível de modalidade de aplicação da despesa*", o que, em absoluto, nada tem a ver com remuneração e/ou reajuste de pessoal.

Como visto, as duas emendas aditivas em hipótese alguma trataram de remuneração e/ou de reajuste de pessoal e tampouco as mesmas se referem diretamente com aumento de despesa. Antes, porém, é contribuição dada ao Executivo para fins de planejamento de seu orçamento para o exercício de 2023, ressaltando obrigações que a própria Constituição já impõe como de observância obrigatória, nada havendo de inconstitucionalidade nas emendas citadas. A emenda modificativa, assim como as aditivas, se insere no âmbito de atuação e das funções do Legislativo que, mesmo nas proposições de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, possui competência e iniciativa para propor alterações, desde que não resultem em aumento de despesa pública e guardem relação de pertinência temática com a proposta originária, o que se verifica no caso em testilha.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Com efeito, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (*iniciativa, emenda, votação, sanção e veto*) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções que, como espécies normativas, constituem o seu objeto¹. No exercício dessa função legislativa, há que se observar o rigoroso trâmite de tais atos, que se encontra regulamentado em legislação, sob pena de inconstitucionalidade da norma a ser editada.

Deflagrado o processo legislativo, com a apresentação de uma proposição – *no caso, a LDO* –, passa-se à fase seguinte, de deliberação, onde as emendas podem ser apresentadas. Considerada uma proposição acessória a outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante².

Vale destacar que, consoante doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis. Ademais, a emenda ocorre no transcurso da tramitação legislativa e os titulares de iniciativa de lei extraparlamentares não participam dessa fase. Contudo, tem-se admitido a apresentação de emendas pelos ditos titulares extraparlamentares, por meio de emenda aditiva para alterar a proposição que remeteram. A Constituição Federal de 1988 ampliou o poder de emenda dos parlamentares, todavia, em alguns casos, ele sofre limitação.

Nesse sentido, é cediço que mesmo em matérias de iniciativa privativa do Executivo para propositura de Lei, não impede as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, por meio de emendas. Todavia, não podem alterar, sem limitações, de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, de forma a estabelecer situações não contidas no Projeto do Executivo.

O festejado jurista *Hely Lopes Meirelles*³ esclarece acerca do tema, *in verbis*:

"... 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 discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5ª ed. São Paulo: RT, p. 452.

² SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p.194.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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."

Relativamente às leis orçamentárias, as restrições às emendas são de outra ordem, conforme preconizado no texto constitucional. Nas leis orçamentárias anuais, as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Têm-se, ainda, a obrigação de indicar os recursos necessários para atendê-las, não podendo ser anuladas despesas previstas para dotações com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ademais, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Outro requisito a ser observado está relacionado com a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Nessa conformidade, os projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que, além de não provocar aumento de despesa, mantenha pertinência temática em relação ao projeto original, conforme destacado alhures. Ainda, entende-se por pertinência temática a correlação que deve haver entre a inovação e o objeto da proposição.

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em copiosa jurisprudência⁴, em não se observando a correlação do tema, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder, gerando, desse modo, um vício na origem do processo, não sendo sanado nem mesmo com a posterior sanção do Chefe do Poder Executivo⁵.

Aliás, é oportuno destacar que em relação a esse tema o STF – Supremo Tribunal Federal já deixou sedimentada a competência e iniciativa do parlamentar para emendar todo e qualquer projeto, inclusive os de iniciativa reservada do Executivo, preservados alguns limites, conforme se infere dos seguintes arestos, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.031, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APLICAÇÃO IMEDIATA DE SUSPENSÃO PREVENTIVA A SERVIDOR DA POLÍCIA CIVIL, ASSIM QUE RECEBIDA DENÚNCIA PELA PRÁTICA DE DETERMINADOS CRIMES. VIOLAÇÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (INCISOS LIV E LV DO ART. 5º DA CF).

⁴ Entre outras, confira-se a ADI 574/DF (RDA, 197/229).

⁵ ADI 1.438/DFM DJ 8/11/2002 e ADI 700, DJ DE 24/8/2001.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...) 3. O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 46 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à reservada no projeto de lei (requisito da pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I, do art. 63, da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente." (STF, ADI 3288/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 24/02/2011)

"O poder de emendar projetos de lei – (...), 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. Doutrina. Jurisprudência." (STF, ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004)

"O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa." (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP – medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34–g.n.).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). - **As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).** No caso, a Lei Complementar n.º 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica (...)." (STF, ADI 3.114-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 24-08-2005, v.u., DJ 07-04-2006, p. 15).

"Como afirmado na decisão agravada, **esse entendimento está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal** assentada no sentido de que **o Poder Legislativo pode emendar projetos de lei de iniciativa reservada desde que as alterações apresentadas não resultem em aumento de despesa pública e guardem relação de pertinência temática com a proposta original.**" (STF, AgReg no RE 633.803/GO, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 27/05/2011)

"No presente caso, **a decisão recorrida está em sintonia com a jurisprudência desta Corte, que firmou o entendimento segundo o qual é permitido a parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não gerem aumento de despesa.**" (STF, RE 257.163/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 13/04/2012)

Nesse contexto, denota-se que há possibilidade de emenda parlamentar – como no caso em testilha – em projeto de lei de iniciativa do Executivo, uma vez observados os limites pertinentes, quais sejam: ausência de aumento de despesa e pertinência temática.

Ressalte-se, uma vez mais, conforme já destacado, que a emenda modificativa (emenda n.º 021/22), assim como as aditivas (emendas n.º 020/22 e 024/22), se inserem no âmbito de atuação e das funções do Legislativo e, **embora essas duas emendas aditivas tratem de assunto relacionado à despesa pública, não implementam qualquer aumento de despesa e estão imbricadamente relacionadas às diretrizes a serem**





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

observadas na elaboração da lei orçamentária futura, com evidente pertinência temática com o projeto original (LDO).

Aliás, não é demais reiterar: **ao se realizar interpretação constitucional sistêmica, denota-se a existência de obrigação municipal quanto à aplicação de suas receitas tanto em educação** (art. 35, III e 212, da CF/88), **como na observância do salário mínimo e do piso dos professores** (art. 7º, IV e alínea "e", do inciso III, do caput do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Leis Federais n.º 8.542/1992 – art. 6º e n.º 11.738/2008 - art. 5º).

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outro Poder, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional (art. 63, I e II), bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

É de se ressaltar, por fim, que na **emenda aditiva n.º 020/22** e na **emenda modificativa n.º 021/22**, constam **erros materiais** que necessitam de correção, sendo que na primeira emenda (020/22), foi feita menção à Lei Federal n.º 11.494/2007 quando, na verdade, a mesma fora revogada a partir de 01/01/2021 pela Lei Federal n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que disciplinou a mesma matéria (*regulamento do Fundeb*) e; na segunda emenda (021/22), foi feita menção à lei orçamentária de 2021 quando, o correto, é a lei orçamentária de 2023. Esses equívocos, caso o veto em testilha seja rejeitado, poderão ser corrigidos por nova proposição ou, até mesmo, por se tratar de erro material, quando de nova publicação da norma.

03. CONCLUSÃO:

Em face do exposto, conclusivamente, entende-se, **máxima vênia**, que as emendas aprovadas ao texto da LDO (*Projeto de Lei n.º 3.386/2022*) e que foram objeto do presente veto (*emendas aditivas n.º 020/22 e 024/22 e emenda modificativa n.º 021/22*), atendem aos requisitos legais citados, nos termos da fundamentação supra (*ou seja, não veiculam aumento de despesa e possuem pertinência temática com a proposição originária*) e, por isso mesmo, não se verifica presente o alegado vício de inconstitucionalidade formal aventado no veto.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 22 de agosto de 2022.


CLÁUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

