PARECER JURÍDICO Nº 65/2025

EMENDA Nº 01 AO SUBSTITUTIVO Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 03/2025

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Emenda nº 01 ao Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025, de iniciativa do nobre Vereador André Rogério Bizan de Oliveira, que *"INSTITUI O PROGRAMA DO RESTAURANTE POPULAR "SABOR DA VIDA" NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, PARA O FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES COMPLETAS E SAUDÁVEIS POR UM VALOR ACESSÍVEL AOS MAIS VULNERÁVEIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que a acompanha, a presente Emenda tem como objetivo fortalecer os mecanismos de gestão, controle e transparência do Programa do Restaurante Popular "Sabor da Vida", instituído pelo Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025.

3. Esclarece, que ao atribuir à Secretaria Municipal de Assistência Social a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização das atividades do restaurante, busca-se assegurar o cumprimento das normas contratuais e padrões de qualidade, promovendo uma Administração Pública mais eficiente e responsável.

4. Ademais, informa, que a obrigatoriedade de relatórios mensais contendo dados como número de refeições servidas, perfil do público atendido e custos operacionais, permitirá o monitoramento contínuo dos resultados e a adoção de medidas corretivas ou de melhoria sempre que necessário.

5. Por fim, acrescenta, que o novo artigo 9º propõe que as despesas do programa sejam custeadas por dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas por outras

fontes permitidas em lei, estando em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal que exige transparência na gestão fiscal e ampla divulgação das ações administrativas.

6. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

7. Inicialmente, insta consignarmos, que a Emenda em destaque pretende substituir a redação do artigo 8º e incluir ao mesmo o §1º e §2º, bem como substituir a redação do artigo 9º.

8. Trata-se, portanto, das chamadas Emendas Substitutiva e Aditiva, conforme extraímos da leitura do art. 188, §3º e §4º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 188. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra.*
> *(...)*
> *§3º Emenda substitutiva é a que deve ser colocada em lugar de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto.*
> *§4º Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada ao corpo ou aos termos de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto."*

9. Todavia, não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos Edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais.

10. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, como no caso em tela, desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal.

11. Corroborando a presente assertiva, leciona Hely Lopes Meirelles[1]:

> *"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 Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo".*

12. Como é sabido, as emendas são proposições acessórias apresentadas exclusivamente por Parlamentares. Isto é, não se admite aos titulares da iniciativa extraparlamentar a legitimidade para apresentação de emendas.

13. Nessa esteira, desde logo se evidencia que as prerrogativas de "iniciar o processo legislativo" e de "apresentar emendas legislativas", encerram situações distintas, cada qual relacionando-se com um momento particular do processo legislativo: (i) o primeiro com a instauração do procedimento; (ii) o segundo com seu trâmite e instrução.

14. Assim, em que pese a origem do processo poder ser instada por agentes externos ao Parlamento, é certo que a incumbência para apresentar emendas relaciona-se diretamente com as funções institucionais das Casas de Leis, sendo inerente à fase de discussão e instrução do processo legislativo.

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542.

15. Nesse sentido é o magistério de Alexandre de Moraes: *"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 exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal."* (MORAES, 2014, p. 674).

16. No caso em apreço, o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025 é de autoria do Chefe do Poder Executivo, apesar disso, não impede que os Parlamentares apresentem emendas. Todavia, as emendas parlamentares não podem tratar de temas que não constem do Projeto do Poder Executivo.

17. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do quanto aqui abordado:

> *"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***

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)*

"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 regalista 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.).*

18. Tecidas essas considerações, temos que a Emenda em referência, pretende atribuir à Secretaria Municipal de Assistência Social a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização das atividades do restaurante. Outrossim, obriga, também, a divulgação de relatórios mensais no Portal da Transparência da Prefeitura.

19. Além disso, propõe que as despesas do programa sejam custeadas por dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas por outras fontes permitidas em lei.

20. Pois bem, a iniciativa da norma partiu do Chefe do Poder Executivo, ocorrendo a apresentação da Emenda nº 01 ao Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025, de iniciativa do nobre Vereador André Rogério Bizan de Oliveira, o que, contudo, *"permissa vênia"*, não descaracterizou o Projeto inicialmente apresentado.

21. Assim, malgrado a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar o Projeto de Lei em tela, temos que o exercício de poder de emenda para encaminhar a Emenda nº 01, ora em análise, não atenta contra as restrições acima delineadas.

22. Logo, não vislumbramos afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, porquanto atuando de modo independente e harmoniosamente, agindo em vista do bem comum. A Emenda posta a apreciação, ao invés de desfigurar o Projeto original, aperfeiçoa o mesmo, levando em consideração a matéria contida na Propositura.

23. Nesta senda, observa-se quanto à Emenda em análise que: a) não implica incremento de despesas originariamente previstas; b) há pertinência temática entre os textos das proposições principal e acessória; c) respeitados os dispositivos do Regimento Interno que tratam da admissibilidade de emendas.

24. Por conseguinte, em princípio, não se identifica na apresentação da Proposição acessória elementos que eventualmente possam atentar contra as formalidades, ao devido

Processo Legislativo, os princípios constitucionais ou o ordenamento jurídico.

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

26. Todavia, caso seja rejeitada, em primeira discussão, não será submetida à segunda discussão, consoante §1º do mesmo dispositivo acima citado.

III – CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que a Emenda em destaque não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apta para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito, sem prejuízo do Parecer Jurídico nº 05/2025 exarado quando da análise do Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025.

28. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

29. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal, salientando que a Emenda apresentada acompanhará o mesmo quórum do respectivo Projeto

original, nos termos do art. 192, §3º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz:

SUPORTE JURÍDICO – A Emenda nº 01 ao Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025 está amparada pelo artigo 188, §3º e §4º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz c/c o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e §1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA - Na forma do artigo 218, inciso I e §1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[2], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 12 de agosto de 2025.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[2] Este Parecer contém 08 (oito) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.