



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 031/2022

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 004, de autoria de vários Vereadores, ao Projeto de Lei nº 001/2022, de autoria do Poder Executivo, que "Institui o auxílio alimentação", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de emenda apresentada ao Projeto de Lei nº 001/2022, de autoria do Poder Executivo, que "institui o auxílio alimentação".

Conforme estabelece o art. 180 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Contagem as emendas poderão ser, *in verbis*:

“Art. 180 – Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar dispositivo.

1º – Supressiva é a emenda destinada a excluir dispositivo.

2º – Substitutiva é a emenda apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” a emenda apresentada como sucedânea integral de uma proposição.

3º – Aditiva é a emenda que visa acrescentar dispositivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

4º – Modificativa ou emenda de redação é a que objetiva sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto, sem que isso lhe altere o conteúdo.”

Com efeito, informa o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, *in verbis*:

“Art. 182 - A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;”.

Contudo, a Constituição da República em seu art. 63 proíbe o aumento da despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do presidente da República, ressalvadas as emendas ao projeto de lei do orçamento anual e a lei de diretrizes orçamentárias, vejamos:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.”

Por força do princípio da simetria, os vereadores quando do oferecimento de emendas, deverão observar as mesmas restrições dispostas constitucionalmente para o processo legislativo federal.

Nesse sentido, no tocante ao poder de emendar projetos, verifica-se o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**:

“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, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, a emenda de iniciativa parlamentar em matéria de competência privativa do Executivo deverá observar dois limites: a emenda não pode acarretar aumento de despesa e deve guardar pertinência temática com o projeto original.

Nessa senda, o Supremo Tribunal Federal vem declarando a inconstitucionalidade de dispositivos de lei, inseridos por meio de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, em especial de dispositivos que criam e/ou ampliam direitos e vantagens a servidores, com repercussões pecuniárias, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI Nº 10.789, DE 3 DE JULHO DE 1998, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE VETO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A inexistência de veto à emenda parlamentar não inviabiliza o exame da questão relativa à inconstitucionalidade formal. 2. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I), a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Precedentes. 3. Medida liminar deferida.” (ADI 2079 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1999, DJ 31-03-2000 PP-00038 EMENT VOL-01985-01 PP-00067) (grifamos)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.” (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 864.570 SÃO PAULO RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA) (grifamos)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM. EMENTA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Agravo regimental não provido” (RE 266.694-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Primeira Turma, DJ 4.11.2005). (grifamos)

“Ementa: Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa do Executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade. 1. Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

há autorização constitucional para fazê-lo. 2. Ação direta com declaração de procedência do pedido.” (ADI 2810, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 09-05-2016 PUBLIC 10-05-2016)

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRA INERENTE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A OUTRAS CATEGORIAS FUNCIONAIS NÃO ABRANGIDAS PELO PROJETO DE LEI ORIGINAL – EXTENSÃO DE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – CONSEQUENTE AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – ATUAÇÃO PROCESSUAL ORDINÁRIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO COMO “CURADOR DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE” DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTATAIS – DESNECESSIDADE, PORÉM, DESSA DEFESA QUANDO O ATO IMPUGNADO VEICULAR MATÉRIA CUJA INCONSTITUCIONALIDADE JÁ TENHA SIDO PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 2681, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018) (grifamos e destacamos)

O Supremo Tribunal Federal, sobre o tema, assentou as seguintes teses de Repercussão Geral:

“Tema 917 - "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



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

jurídico de servidores públicos.”(art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).” ARE 878911 RG / RJ.

“Tema 686 - "I - 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).” RE 745811 RG / PA.

Entende-se por regime jurídico dos servidores públicos o “conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes” (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v.u., RTJ 157/460).

Nessa linha, estão abrangidas as regras institutivas de direitos e obrigações e cuja “iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea ‘c’ do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal” (RTJ 194/848), vejamos:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo, e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo” (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v.u., DJ 27-05-94, p. 13.186).

Em relação a exigência da pertinência temática, o Regimento Interno dispõe em seu art. 184, inciso I, *in verbis*:

*“Art. 184 - A emenda será admitida:
I – se pertinente à matéria contida na proposição principal”.*

Nessa senda, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal. CARGO PÚBLICO – PROVIMENTO – INADEQUAÇÃO. A teor do Verbete nº 685 da Súmula do Supremo, “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. (ADI 3926, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-182 DIVULG 14-09-2015 PUBLIC 15-09-2015) (grifamos e destacamos)

In casu, ao analisarmos se a emenda cumpre os requisitos acima mencionados, constata-se que, a alteração proposta acabou por incluir na percepção do auxílio-alimentação aqueles que estavam excluídos no projeto original, implicando, assim, no aumento de despesa inicialmente prevista.

Além do mais, quanto a juridicidade no que é pertinente a regimentalidade vislumbramos ofensa ao regimento interno na presente proposição legislativa.

Ocorre que, o Regimento Interno desta Casa dispõe sobre o recebimento da proposição, vejamos:

“Art. 148 – O Presidente da Câmara só recebe proposição redigida com clareza e observância da técnica legislativa e do estilo parlamentar, em conformidade com a Lei Orgânica e este Regimento, desde que não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação.” (grifamos e destacamos)

Em uma análise detida da proposição verifica-se que a mesma não é clara, é contraditória, sem observância da técnica legislativa e por consequência é antirregimental. Ao que parece, a intenção dos vereadores seria a de excluir do recebimento do auxílio-alimentação o Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e aos a estes equiparados.

Contudo, ao incluir também os agentes públicos na vedação acabou por excluir absolutamente todos da percepção do auxílio da forma proposta no texto original, o que não faz sentido, vejamos a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) que assim conceituou agente público:

“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nas palavras do professor Hely Lopes Meirelles agentes públicos “são todas as pessoas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.”

Dessa feita, resta clara a contradição da proposta.

Diante das considerações apresentadas, *manifestamo-nos pela inconstitucionalidade, antijuridicidade, antirregimentalidade e inadmissibilidade da Emenda 004, assinada por diversos vereadores, ao Projeto de Lei 001/2022, de autoria do Poder Executivo, enviado a esta Casa Legislativa pela Excelentíssima Prefeita do Município de Contagem, Sra. Marília Aparecida Campos.*

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 15 de fevereiro de 2022.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral