

P A R E C E R

Nº 1233/2024¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Projeto de emenda a PLC. Iniciativa parlamentar. Convalidação das doações feitas antes da publicação da LC que autoriza o Município a receber por doação bancos de praça e parques, lixeiras, pontos de ônibus, bicicletários, uniformes e materiais esportivos em geral, e outros equipamentos, de pessoas físicas ou jurídicas. Parecer IBAM nº 0867/2024.

CONSULTA:

A Consulente Câmara, encaminha para análise da validade, emenda ao Projeto de Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que visa a convalidação das doações feitas antes da publicação da LC que autoriza o Município a receber por doação bancos de praça e parques, lixeiras, pontos de ônibus, bicicletários, uniformes e materiais esportivos em geral, e outros equipamentos, de pessoas físicas ou jurídicas.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre registrar que 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.

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

Trata-se, na realidade, de mecanismo oriundo da teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada Poder não pode ser entendida de forma tautológica.

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.

Não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

"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". (In: Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência de longa data do

STF:

"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).

"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 (RTJ36/382, 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).

Aliás, no que tange ao item (a) do julgado acima colacionado, tal entendimento foi confirmado em sede de repercussão geral (Tema nº 686) com a fixação da seguinte tese:

"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). "(STF. RE nº 745811/RG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento:17/10/2013. Publicação: 06/11/2013). (Grifos nossos).

Em prosseguimento, temos que por ocasião da prolação do Parecer/IBAM nº 0867/2024, restou assentado que o objetivo do PLC então analisado não se tratava de doação pura, haja vista que o particular, autor da liberalidade, inequivocamente irá usufruir benefícios diretos ou indiretos, tal como a exploração de publicidade, divulgação de imagens de sua marca. Citamos o seguinte trecho do parecer:

"O encargo da doação exige procedimento que permita a seleção de interessados de forma equânime, o que foi garantido no art. 2º, §1º do PL mediante chamamento público.

Além deste requisito de ordem formal, deve ser avaliado pelos parlamentares se o patrocínio realizado por particular, pessoa física ou jurídica, atende ao interesse público local, respeita os princípios constitucionais administrativos, se harmoniza com as posturas municipais e estética da cidade."

Também citamos na consulta anteriormente realizada que deverá ser avaliado se o ato configura abuso de poder econômico, o que também cabe na presente propositura.

Portanto, diante das considerações até aqui explicitadas, bem como no parecer nº 0867/2024, tendo em vista que a emenda aditiva em tela guarda correlação com a propositura e, a princípio, não implica aumento de despesa, desde que atendidas todas as premissas estabelecidas, não vislumbramos, a princípio, óbices na referida emenda, tal qual não vislumbramos no PL no entanto, reiteramos que pode o

Prefeito (ou outros agentes) responder eventual ação de investigação eleitoral por abuso de poder se desta fizer uso eleitoreiro, visto que estamos em ano eleitoral.

Portanto, devem ser avaliados tais aspectos pelos parlamentares, para que a emenda ao PLC possa regularmente prosseguir.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2024.