



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISTA ALEGRE DO ALTO  
ESTADO DE SÃO PAULO  
CNPJ 52854775/0001-28

GOVERNO MUNICIPAL 2009-2012  
**VISTA**  
ALEGRE DO ALTO  
No Rumo Certo!

EXMO PRESIDENTE E EXMOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
VISTA ALEGRE DO ALTO-SP

**PROTÓCOLO**  
N.º 368 17/12/2012 16216  
CÂMARA MUNICIPAL  
VISTA ALEGRE DO ALTO  
A. S. Mattos  
FUNÇÃO: ~~Secretaria~~  
RG 26.454.762-4  
PRESIDENTE

**VETO TOTAL DA EMENDA DO PODER LEGISLATIVO AO PROJETO DE  
LEI N. 64/2012, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2012.**

Trata-se de apreciação da Emenda Legislativa que ocorreu ao projeto de lei n. 64/2012, de 07 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41 de 19 de dezembro de 2003 e da Lei Federal n. 10.887, de 18 de junho de 2004 e dá outras providências.

O chefe do Poder Executivo Municipal encaminhou um projeto de lei ao crivo do Poder Legislativo, que versava sobre ao recolhimento de contribuições aos cofres públicos do Erário Municipal de aposentados e pensionistas, cuja base de cálculo estabelece o limite sobre a diferença que supere o máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social. Ocorre, no entanto, que a propositura foi aprovada em discussão pelo Plenário do Poder Legislativo, com Emenda que altera o texto originariamente enviado.

Sob a ótica das normas insculpidas no lastro formal da vigente Constituição do País, interessa-nos, para melhor deslinde da questão avançada, um estudo preliminar sobre o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes e a iniciativa de leis.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar os limites de competência entre os órgãos do Governo, permanecendo, desse modo, assegurado o

**FONE: (16) 3277-8300**



respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

Na esfera municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara os atos daquele.

A iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 27 da Lei Orgânica do Município.

Nessa perspectiva, ressalta-se que a Constituição da República outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade, a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre *criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e que fixem ou aumentem a sua remuneração, organização administrativa; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública*, entre outros. É o que está expresso nas alíneas do inciso II, § 1º do art. 61, da Carta Política.

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avançada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, da Carta Política.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, à iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.

**FONE: (16) 3277-8300**



A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício juridicamente insanável.

O projeto de lei sob exame é devido, em virtude de força constitucional, sob pena de renúncia de receita e responsabilidade dos gestores públicos, inclusive de improbidade administrativa. É inquestionável, portanto, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa *legiferante* privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam um serviço público.

Neste diapasão, faz-se necessário delimitar-se o alcance do poder de emenda do Legislativo aos projetos de iniciativa privativa do Executivo.

Num sistema constitucional democrático como o nosso, 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.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, 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.

Não há que se falar em subordinação de Poderes, já que os Poderes são independentes, entre si. Pela Emenda inserida ao Projeto de Lei em tela, verifica-se um sabor mandatário do Poder Legislativo a o Poder Executivo, que tem a reserva legal da competência legal e constitucional ao enviar um projeto de lei para discussão e votação.

**FONE: (16) 3277-8300**



A apresentação de emendas, encarada pelo Prof<sup>o</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar*" (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995).

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

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

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

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.

Ora, 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.

**FONE: (16) 3277-8300**



Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva.

Reserva-se ao Executivo a regulamentação dos interesses vinculados às matérias previstas no § 1º do art. 61 da constituição Federal, e não compete ao Legislativo mudar a fixação desses interesses.

Tal disposto, é de observância obrigatória pelos Estados Membros (art. 25 C.F.) e pelos Municípios (art. 29 C.F.).

A Lei Orgânica do Município ratificou o disposto na Constituição Federal, em relação a reserva de leis.

Os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, não comportam emendas alterando os limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do projeto.

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo; compete a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo, cumpre tão-só aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é

**FONE: (16) 3277-8300**



corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

A emenda apresentada pelo Legislativo, ao projeto de lei de autoria do Poder Executivo, desfigurara e desnaturara a vontade do Chefe do 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.

Diante do exposto, com nossas homenagens, veta-se a emenda inserida pelo Poder Legislativo, ao artigo 2º do presente projeto de lei, devendo ser retirada do projeto em tela, reiterando a manutenção da redação original, do projeto de lei n. 64/2012, pelos próprios fundamentos já expostos, sendo inconstitucional e ilegal por ofensa aos diplomas legais supra mencionados.

Encaminhe-se, em anexo a estes motivos do veto, o autógrafo n. 063/2012, de 11 de dezembro de 2012, projeto de lei n. 64, de 07 de dezembro de 2012, enviado pela Egrégia Casa de Leis, para apreciação e votação, nos termos legais.

Fonte - Limitação ao Poder de Emenda do Legislativo em Projetos de Lei de Iniciativa Privativa do Executivo. **Jus Navigandi**, Teresina, **ano 6, n. 52, 1 nov. 2001**.

Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/16434>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

Vista Alegre do Alto, 14 de Dezembro de 2012.

*ANTONIO APARECIDO FIORANI*

*PREFEITO MUNICIPAL*

**FONE: (16) 3277-8300**