

CONSULTA/0428/2022/MN/G

(CÓDIGO: 001172)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA – SP

At.: Dra. Luciana Aparecida da Silva – Procuradora Jurídica

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo – Oferecimento de emendas legislativas pelos Vereadores – Admissibilidade, exceto as que porventura impliquem aumento de despesas ou sejam impertinentes ao tema da proposição – Precedentes doutrinários e jurisprudenciais – Emenda Aditiva nº 4 ao Projeto de Lei nº 51/2022 – Constatação de natureza ampliativa – Rejeição – Emenda Modificativa nº 11 ao Projeto de Lei nº 51/2022 – Não vislumbramento de óbice oponível à apreciação – Considerações.

CONSULTA:

Análise da Emenda Aditiva nº 4 e da Emenda Modificativa nº 11, ambas referentes ao Projeto de Lei nº 51/2022, que dispõe sobre os cargos e salários da Fundação de Saúde e Assistência do Município de Caçapava e dá outras providências.



ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, é importante ressaltar que o Poder Legislativo, por meio de seus integrantes e Comissões Legislativas temáticas, possui atribuição constitucional e organizacional de propor modificações nas propostas legislativas que lhes são encaminhadas para apreciação. É o exercício pleno das funções legislativas, tal como previsto no art. 2º da Resolução nº 3/2006 (Regimento Interno da Edilidade)

Hely Lopes Meirelles, em lição ainda válida, ensina que:

“Emendas são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento oportuno por vereador, comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescentar ou alterar qualquer disposição do original.

[...]

O poder de emenda está ampliado pela Constituição da República de 1988, como se infere dos termos de seu art. 63, c/c/ o art. 166, §§ 3º e 4º. Dessa forma, a lei orgânica do Município pode explicitar o poder de emenda da Câmara, reproduzindo esses dispositivos da Lei Maior.

[...]

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 essas 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.

A propósito escreveu Caio Tácito: 'Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmudando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental' " (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 690-762) (grifo nosso).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "[...] segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva" (cf. *in* ADIn. nº 4.433/SC, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18/6/2015, pub. em 2/10/2015).



Em outro feito, assentou 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. 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, 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 e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência.– Inobservância, no caso, de tais restrições, quando do oferecimento das emendas parlamentares, pelos Deputados Estaduais. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata” (cf. in ADIn. nº 3527/PR, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17/10/2018, pub. em 25/6/2019).

Consigne-se, ainda, que não há qualquer vedação legal para oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva. O que há são limitações constitucionais e organizacionais.

Como é sabido, é na Constituição da República e do Estado de São Paulo que estão contempladas algumas limitações – ver também dispositivos simétricos na Lei Orgânica do Município associado – para o oferecimento de emendas legislativas aos projetos de lei de iniciativa privativa e/ou exclusiva.

Vejamos:



I – os incs. I e II do art. 63 da Constituição da República e respectivo inc. I do § 5º do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo determinam que as emendas legislativas não podem *aumentar as despesas previstas*, ressalvadas as propostas de natureza orçamentária (ver inciso do art. 431 da LOM);

II – os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição da República e respectivos §§ 1º e 2º do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo determinam que as emendas legislativas ao projeto de Lei do Orçamento Anual ou aos projetos que a modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; indiquem os recursos necessários admitidos, apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas os que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (ver incisos do § 1º do art. 151 da LOM).

Em síntese, podemos concluir que, nas proposições de iniciativa privativa e/ou reservada, as restrições/limitações ao poder de oferecer emendas legislativas ficam restritas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda legislativa ao tema da proposição.

Isto posto, em razão do que até aqui foi dito, temos a considerar que:

– a Emenda Aditiva nº 4 ao Projeto de Lei nº 51/2022, que, em rápida síntese, acresce hipóteses de evolução funcional (por antiguidade e merecimento), institui vantagem pecuniária decorrente do tempo de serviço (adicional de tempo de serviço e sexta-parte) e adicional de trabalho/serviço extraordinário, embora pertinente, é de natureza ampliativa, implica aumento de despesas e, portanto, incide



nas vedações constitucionais e organizacionais mencionadas acima. Desse modo, merece ser rejeitada pelas comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral;

– a Emenda Modificativa nº 11 ao Projeto de Lei nº 51/2022, que, em rápida síntese, trata de jornada de trabalho comum e especial dos empregados públicos fundacionais e da redução da jornada diária de trabalho dos empregados fundacionais que “tenham como dependentes pessoas portadoras de deficiências físicas ou mentais” consubstancia matéria tormentosa e desafiadora, vez que envolve várias profissões regulamentadas por lei federal.

De início, afigura-se lícita a concessão de “horário especial” e/ou “jornada diferenciada” ao servidor ou empregado público que efetiva e regularmente demonstre ter cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

No que se refere aos empregados públicos fundacionais cujas profissões são regulamentadas – a exemplo das Leis nºs 8.662/1993 (Estatuto dos Profissionais de Assistência Social), 7.498/1986 (Estatuto dos Profissionais de Enfermagem) e 3.268/1957 (Estatuto dos Profissionais da Medicina), dentre outras –, é importante ressaltar que, regularmente admitidos por meio de aprovação em concurso público, devem submeter-se às leis criadoras dos respectivos empregos públicos fundacionais, o que, pelo menos em tese, afasta a incidência de normas especiais, devendo, portanto, cumprir a carga horária definida em lei municipal específica, que, como é sabido, pode ou não estabelecer jornadas especiais ou diferenciadas para determinadas categorias do funcionalismo público.

Enfim, como regra, deve ser observada a duração máxima de 8 horas diárias e 44 horas semanais (ver arts. 7º, inc. XIII, e 39, § 3º, da Constituição Federal), ressaltando-se as jornadas diferenciadas de trabalho de algumas categorias de servidores ou empregados públicos do Município, em razão de uma determinada



atividade, como são, por exemplo, os casos dos profissionais de saúde lotados nos hospitais públicos municipais e outros submetidos ao regime de escala de plantões.

Destarte, nesse aspecto, não vislumbramos nenhum óbice oponível à apreciação, pelas comissões legislativa temáticas e pelo Pleno Cameral, do conteúdo da emenda legislativa ora em análise.

Enfim, feitas essas breves considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 6 de outubro de 2022.

Elaboração:



Marcos Nicácio da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico