

## **PARECER**

**Nº 0047/2014<sup>1</sup>**

- CL – Competência Legislativa Municipal. Emendas a projeto de lei que dispõe acerca da concessão de vale-alimentação aos servidores municipais e inclusão ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Poder de Emenda parlamentar. Análise da validade. Inconstitucionalidade das emendas não apenas por representarem aumento de despesa, mas também por desrespeito à natureza indenizatória da referida verba. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consultante acerca da validade das emendas apostas a projeto de lei que dispõe acerca da concessão de vale-alimentação aos servidores municipais e inclusão ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

A consulta vem acompanhada dos textos das respectivas emendas.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, vale a menção de 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

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR PAULO CÉSAR TAMIAZO, DIRETOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

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, desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República.

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 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).

Tecidas estas considerações preliminares acerca do poder de emenda parlamentar e assentada a impossibilidade de que elas impliquem aumento de despesa, cabe destacar que por ocasião da prolação do Parecer/IBAM nº 0031/2014, concluiu-se pela viabilidade jurídica do projeto de lei analisado, desde que extirpadas as invalidades insertas nos arts. 1º, § 3º e 2º, *caput*, os quais desconsideravam a natureza indenizatória do vale-alimentação ao concedê-lo a servidores afastados por gozo de auxílio-doença, acidente do trabalho, salário-maternidade, férias, bem como aos inativos e pensionistas.

Desta forma, restou suficientemente claro no trabalho acima mencionado, cujo teor reiteramos por completo, que o vale-alimentação, por possuir natureza indenizatória, somente será devido em havendo o efetivo labor por parte do servidor.

A Emenda nº 1 inclui parágrafo único no art. 2º do projeto de lei para garantir a continuidade do direito ao vale-alimentação para futuros aposentados e pensionistas, tal propositura, além de desconsiderar o caráter indenizatório do benefício em tela, esbarra na premissa, diversas vezes assentada pelo Colendo STF, de que o servidor público não possui direito adquirido a regime jurídico. Neste sentido: RE 563708.

A Emenda nº 2 garante aos servidores aposentados e aos

pensionistas o recebimento do vale-alimentação em valor equivalente ao percebido pelos servidores ativos, mais uma vez desconsiderando a natureza indenizatória do benefício. No mesmo equívoco incorre a Emenda nº 3 que suprime expressão em determinado parágrafo de dispositivo para garantir aos servidores o recebimento do vale-alimentação em valor total, independentemente dos dias efetivamente laborados.

Em prosseguimento, verificamos com facilidade que a Emenda nº 4 acarreta aumento de despesa não autorizado extrapolando os limites do poder de emenda parlamentar.

Por derradeiro, a Emenda nº 5 aposta ao projeto de lei suprime o § 1º do art. 4º, o qual asseverava que não faria *jus* ao recebimento do vale-alimentação o servidor afastado para tratar de assuntos particulares sem remuneração e aquele cedido quando sua remuneração competir ao ente cessionário. Além de acarretar aumento de despesas e não observar a natureza indenizatória do benefício, tal qual se verificou em todas as emendas propostas, especificamente no que toca ao servidor cedido com ônus para o destino, as verbas indenizatórias, por razão de mais lícita justiça, competem ao cessionário. Acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer nº 1982/2011.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica de todas as emendas apresentadas, motivo pelo qual nenhuma delas merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de janeiro de 2014.