



**DIRETORIA JURÍDICA**

**Parecer**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 25/2022.

EMENDAS Nº 01 e 02.

**RELATÓRIO**

Subscrito pelo Poder Executivo, é o substitutivo ao Projeto de Lei nº 25/2022 que “ *Dispõe sobre a aprovação do Plano de Mobilidade Urbana do Município de Cordeirópolis, Estado de São Paulo, para o período de 2022 a 2032, conforme especifica dá outras providências.*”

O projeto original recebeu pareceres favoráveis da Diretoria Jurídica e das Comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamentos.

Após, adveio as emendas aditivas de nº 01 e 02 de Autoria do Vereador Anderson Antonio Hespanhol.

O projeto original e as emendas foram encaminhadas à terceira comissão permanente, ocasião em que o seu presidente, vereador Sérgio Balthazar Rodrigues de Oliveira, solicitou à Comissão de Justiça e Redação a análise da constitucionalidade e legalidade das emendas.

Neste ínterim, o Poder Executivo encaminhou substitutivo, retirando do plano de mobilidade a proposta de estudo que visava retirar o calçamento da Igreja Matriz.

Por sua vez, a comissão de Justiça e Redação encaminhou o substitutivo e as emendas a esta Diretoria Jurídica, órgão especializado, a fim de auxiliar na verificação da legalidade e constitucionalidade das propostas.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

**ANÁLISE JURÍDICA**

O Substitutivo ao projeto de Lei que ora se aprecia tem como fundamento uma exigência da Lei Federal nº 12.587/2012 (Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), que obriga, quando preenchido determinados requisitos, que os municípios criem e aprovem seu plano de mobilidade urbana.

O plano de mobilidade urbana tem por objetivo orientar as ações do Município acerca dos meios, serviços e da infraestrutura de transporte que garantam o deslocamento de pessoas e bens em seu território.

Nesse sentido, constata-se que o Executivo Municipal se serviu da prerrogativa a ele reconhecida na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal para iniciar o processo legislativo, bem como para propor o respectivo substitutivo, nada havendo que possa macular a constitucionalidade de suas propostas.



O mesmo entendimento não é alcançado quando se realiza uma profícua análise das emendas parlamentar de nº 01 e 02, de autoria do Vereador Anderson Antonio Hespanhol. Explica-se:

A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo. O poder de emenda parlamentar, justamente por não se confundir com o poder de deflagração do processo legislativo, não impede os parlamentares de oferecerem emendas, ainda que diante de matéria cuja iniciativa normativa seja reservada.

É assegurado ao Legislativo, a possibilidade de ampliar, restringir ou modificar a proposta normativa encaminhada pelo Poder Executivo. Entretanto, tal prerrogativa, se sujeita às limitações impostas pela Constituição Federal

Dentro dessas limitações, cito duas expressas no art. 61 e 84 da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios, como premissas para o nosso estudo:

***Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

**Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:**

*I - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*

Como se observa dos postulados acima indicados, o Poder Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

O mesmo mandamento é encontrado na Lei Orgânica do Município:

***Art. 49** Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*(..)*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Diretorias Municipais e órgãos da administração pública;*



Essa repartição de funções decorre do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º da CF), que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão, e ainda, que nenhum dos Poderes invada a competência privativa de outro.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a elaboração e a concretude das políticas públicas.

Neste sentido, as limitações supracitadas ao poder de emendar projetos de lei do Poder Executivo visam evitar a inclusão de regra que cause ingerência nas atribuições de órgão pertencente à sua estrutura administrativa.

No presente caso, a emenda aditiva nº 01 tem como ação o *"prolongamento da Avenida Aristeu Marcicano até rotatória da Rua José Firmino - Jardim São Luiz"* e a emenda nº 02 a *"Abertura e prolongamento da Rua Antonio Corte -Vila Planejamento orçamentária Barbosa"*. Tais emendas colocam como órgão responsável a Secretaria de Obras e Planejamento.

Vislumbra-se que referidas emendas trazem clara ofensa à Constituição Federal e ao princípio basilar da separação dos Poderes, pois somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem, como é o caso, obrigações e deveres para órgãos de sua estrutura.

Além disso, as emendas invadem a denominada reserva de Administração, que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Nada obstante, a Lei Orgânica veda que o Poder Legislativo inclua despesas não programadas em projetos cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo:

**Art. 51** *Não será admitido o aumento da despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 154, §§ 1º e 2º.*

**Art. 52** *Nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.*

Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas nas emendas.

De acordo com o art. 24 da Lei Federal nº 12.587/2012, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tal política pública é coordenada, executada e supervisionada pelo Poder Executivo. Assim, qualquer norma que altere seu planejamento em matéria de sua iniciativa privada implica, em verdade, numa determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Portanto, os dispositivos legais oriundos das referidas emendas, em que pese os elevados propósitos que nortearam as suas edições, não reúnem condições para subsistirem na ordem jurídica, por ofensa à Constituição Federal.



## CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Diretoria Jurídica conclui pela LEGALIDADE do SUBSTITUTIVO.

Quanto às EMENDAS N° 01 e 02, esta Diretoria Jurídica entende que violam o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva de administração, sendo, portanto, INCONSTITUCIONAIS.

EDIFÍCIO DA CÂMARA MUNICIPAL, 24 de abril de 2023.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JOSIAS FREITAS DE JESUS ROSADO  
Data: 24/04/2023 12:11:23-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Josias Freitas de Jesus Rosado**  
Diretor Jurídico  
OAB/SP nº 376.715