



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 394/2022.

Assunto: Subemenda 02 à Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 54/2022 que “Organiza os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, autoriza o Poder Executivo a delegar os serviços públicos e dá outras providências”.

Emenda de autoria dos Vereadores Marcelo Yoshida e Henrique Conti.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo à subemenda em epígrafe que pretende incluir dispositivo ao art. 2º da Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 54/2022 que “Organiza os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, autoriza o Poder Executivo a delegar os serviços públicos e dá outras providências”, nos seguintes termos:

Projeto de Lei 54/2022	Redação proposta na Emenda 01 com as alterações da Subemenda 01 à Emenda 01	Redação proposta na Subemenda 02 à Emenda 01
		<i>Art. 1º. É incluído ao art. 2º da Emenda 01 ao Projeto de Lei n. 54/2022, observada a manutenção das alterações já feitas na Sub-Emenda 01 à mesma Emenda 01, as seguintes disposições destacadas:</i>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p>Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar Parceria Público-Privada – PPP, na modalidade de concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em toda a extensão territorial do Município de Valinhos.</p>	<p>Art. 2º. O art. 7º passa a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado, a partir da aprovação pela Câmara Municipal de lei que estabelece o Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, a contratar Parceria Público-Privada – PPP para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em toda a extensão territorial do Município de Valinhos, na modalidade de concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.</p> <p>Parágrafo Único – São condições para efetivação da Parceria Público Privada autorizada por esta Lei:</p> <p>I. o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos termos da Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010 e da Lei Municipal n. 5.543, de 7 de novembro de 2017;</p> <p>II. revisão, através de projeto de Lei, do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos.</p>	<p>Art. 2º. O art. 7º passa a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 7º:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo Único – São condições para efetivação da Parceria Público Privada autorizada por esta Lei:</p> <p>I. o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos termos da Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010 e da Lei Municipal n. 5.543, de 7 de novembro de 2017;</p> <p>II. revisão, através de projeto de Lei, do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos;</p>
--	---	---



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		III. Criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico.
--	--	---

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos para análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange aos projetos de emendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.

§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.

§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.

§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.

§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.

Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.

§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.

§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, tratando-se de emenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice regimental na sua tramitação.

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacífico na jurisprudência a possibilidade de emendas parlamentares, **desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.**

In casu, data máxima vênia, ao estabelecer como condição para a prestação dos serviços públicos sob regime de concessão ou contratação de parceria



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

público-privada a criação de órgão municipal (Conselho Municipal do Saneamento Básico) a proposição extrapola os limites do poder de emenda inserindo-se em matéria de competência privativa da Chefe do Executivo.

Nessa linha, destacamos algumas decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal acerca dos limites das emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Executivo:

ADI 7145 MC-Ref

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 30/05/2022

Publicação: 20/06/2022

Ementa

*Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por **emenda parlamentar**. 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. 3. Há verossimilhança na alegação de vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). As normas inseridas por emenda parlamentar tratam de matérias diversas daquela originalmente prevista no projeto de lei*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

encaminhado pelo Governador. Além disso, também se submetem a reserva de iniciativa do Poder Executivo e importam em aumento de despesa (art. 63, I, da CF/1988). 4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado. 5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar.

ADI 5087

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 19/12/2019

Publicação: 21/09/2020

Ementa

*Emenda: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo. 3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

ADI 4827

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 27/09/2019

Publicação: 15/10/2019

Ementa

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). ***2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual.*** ***3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial.*** ***4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo.*** ***5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder.*** ***Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo.*** ***6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “f” do inciso I do art. 1º***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º; da expressão “a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”, constante do art. 7º, caput; da locução “com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”, presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

Ante o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do projeto de subemenda. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 04 de novembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica