PROCURADORIA
SUBPROCURADORIA LEGISLATIVA[1]

Parecer técnico n.º 157/2022
Referência: Emenda Aditiva nº 04/2021, apresentada ao PLC nº 61/2018
Autoria da Emenda: Vereadora Tânia Larson (PSL)
Assunto: Acrescenta dispositivos nos artigos 18, 25, 38, 39 e 50 para dispor sobre questões relacionadas com bem-estar animal, equipamentos comunitários e instituições de longa permanência para idosos, hospital veterinário, programa de proteção animal e sistema de circulação dos bairros.

1. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. PLANO DIRETOR. REVISÃO. EMENDA PARLAMENTAR QUE PRETENDE ACRESCENTAR DISPOSIÇÕES EM REGRAS DO TÍTULO II DO PLC Nº 61/2018 QUE VERSAM SOBRE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. INCLUSÃO DE DISPOSITIVOS QUE IMPLICAM INCREMENTO DAS DESPESAS DO PROJETO ORIGINAL. EXTRAPOLAMENTO DO PODER DE EMENDA. SUGESTÃO DE APROVAÇÃO DAS EMENDAS COM SUPRESSÃO DOS DISPOSITIVOS QUE REPRESENTAM AUMENTO DAS DESPESAS.

2. RELATÓRIO

Em análise a Emenda Aditiva nº 04/2021 (fls. 1180-1181) oferecida pela Vereadora Tânia Larson ao Projeto de Lei Complementar nº 61/2018, proposição que objetiva revisar o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 261/08.

Em linhas gerais, a Emenda Aditiva pretende acrescentar regras relacionadas com as Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável (Título II do PLC) e afetas aos assuntos de "Educação e Inovação", "Assistência Social", "Qualificação do Ambiente Natural" e "Mobilidade e Acessibilidade".

Em sua justificativa, a parlamentar explica que a proposição acessória contribuirá para a realização discussões no ambiente escolar sobre a relação entre o equilíbrio ambiental e o bem-estar animal, além de fomentar a instalação de um hospital veterinário com vistas a redução de zoonoses no Município e o controle populacional através de ações de castração e microchipagem.

[1] A **Subprocuradoria Legislativa** é órgão de natureza técnico-jurídica que tem como missão contribuir para a consecução das atividades fins do Parlamento. Por princípio, confere orientações imparciais, eminentemente técnicas e apartidárias para instrumentalizar as discussões realizadas no Parlamento pelos detentores de mandato político (art. 49, § 2º do Regimento Interno e Resolução nº 11/13).

Destaca que a proposta também estabelece a implantação de programa de proteção animal; visa a ampliação da oferta e qualificação das áreas destinadas aos equipamentos públicos comunitários e instituições de longa permanência para idosos e, por fim, delineia como prioritária a qualificação e estruturação das ruas que houverem recebido equipamentos comunitários ou de infraestrutura de médio e grande porte.

Em síntese, eis o resumo do necessário para análise técnico-jurídica da Proposição Acessória.

3. NORMAS QUE A PROPOSIÇÃO PRETENDE INSTITUIR

Com vistas a facilitar a visualização das modificações que a proposição acessória pretende realizar na proposição principal, colacionamos abaixo quadro para a explicitação das alterações aventadas pelas Emendas Aditivas nº 04/2021:

Intervenções da Emenda nº 04/2021 na Proposição Principal	**Transcrição dos Dispositivos do PLC nº 61/2018 correlatos e dos Dispositivos Sugeridos pela Emenda nº 04/2021 (as alterações propostas estão em negrito)**
Acrescentar inciso XVIII ao Art. 18	Art. 18 A Educação que, conforme a Constituição Federal, é direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo estabelecidas as seguintes diretrizes: ..... **XVIII - promover a educação ambiental para a proteção e bem-estar animal.**
Substituir a redação da alínea "b" (afeta ao inc. I do Art. 25) para incluir a expressão *"instituições de longa permanência para idosos"*.	Art. 25 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Assistência Social utilizando-se das seguintes ações e instrumentos: I - Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial: ..... b) ampliação da oferta e qualificação de áreas destinadas aos equipamentos públicos comunitários **e instituições de longa permanência para idosos**, como estratégia de socialização e convívio comunitário.
Acrescentar o inciso XXIII ao Art. 37	Art. 37 Constituem-se diretrizes para a qualificação do ambiente natural no Município de Joinville: ..... **XXIII - o equilíbrio ambiental com ações de proteção, defesa e bem - estar animal.**
Acrescentar a alínea "i" ao inciso I do Art. 38	Art. 38 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Qualificação do Ambiente Natural utilizando-se das seguintes ações e instrumentos: I - Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial: .....

	i) identificando e delimitando áreas públicas para a instalação de Hospital Veterinário. ..... **I X - Programa de Proteção Animal.**
Acrescentar o inciso X ao Art. 39.	Art. 39 A efetividade das ações relacionadas à qualificação do ambiente natural deverá ser avaliada por meio de indicadores do sistema de avaliação de desempenho que demonstrem: ..... **X - o controle da população animal bem como ações que estimulem a adoção responsável.**
Acrescentar a alínea "g" ao inciso XIII do Art. 50.	Art. 50 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Mobilidade e Acessibilidade utilizando-se das seguintes ações e instrumentos: ..... XIII - elaboração de planos e programas que considerem: ..... **g) qualificar prioritariamente o sistema de circulação dos Bairros que receberem equipamentos comunitários ou de infraestrutura de médio e grande porte.**

4. DA NATUREZA DOS PARECERES TÉCNICOS

De início, registre-se que este Parecer Jurídico, de natureza meramente opinativa, baseia-se exclusivamente na situação documentada nos autos do processo legislativo, e que, em face ao disposto nos artigos 131 e art. 132, da Constituição Federal, aplicáveis por analogia, c/c Resoluções nº 11 e 12 desta Casa, incumbe a esta Subprocuradoria Legislativa, dentre outras atribuições, prestar consultoria de cunho estritamente jurídico-constitucional institucional à Câmara de Vereadores de Joinville, sem, contudo, adentrar na conveniência e oportunidade das matérias ou em aspectos eminentemente técnicos específicos ou financeiros e orçamentários (de competência de outras consultorias técnicas constituídas) objetivando a melhor tomada de decisão pelos atores do processo legislativo.

5. ANÁLISE DOS ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS DAS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

5.1. A Apresentação de Emendas Legislativas

As emendas são proposições acessórias apresentadas exclusivamente por parlamentares. Isto é, não se admite aos titulares da iniciativa extraparlamentar a legitimidade para apresentação de emendas, não obstante, como bem assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> (...) aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprir ou substituir dispositivos, só pode acrescentar dispositivos na propositura original. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho - retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado (FERREIRA FILHO, 1995, p. 205. Destaque por nossa conta).

Nessa esteira, desde logo se evidencia que as prerrogativas de "iniciar o processo legislativo" e de "apresentar emendas legislativas", encerram situações distintas, cada qual relacionando-se com um momento particular do processo legislativo: (i) o primeiro com a instauração do procedimento; (ii) o segundo com seu trâmite e instrução.

Assim, em que pese a origem do processo poder ser instada por agentes externos ao Parlamento, é certo que a incumbência para apresentar emendas relaciona-se diretamente com as funções institucionais das Casas de Leis, sendo inerente à fase de discussão e instrução do processo legislativo. Nesse sentido é o magistério de Alexandre de Moraes:

> O Supremo Tribunal Federal destaca que "o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao exercício, às restrições impostas, em "*numerus clausus*", pela Constituição Federal (MORAES, 2014, p. 674. Destaque por nossa conta).

Assentadas estas premissas gerais sobre o poder de emenda, passamos a discorrer sobre os aspectos específicos que orientam a apresentação de emendas no processo legislativo para a promulgação do Plano Diretor ou de sua Revisão.

5.2. Processo Legislativo Decorrente de Legitimidade Ativa Reservada ao Chefe do Poder Executivo

No Parecer Técnico nº 118/2020 já havíamos chamado atenção para este fato, o presente processo legislativo refere-se à hipótese em que existe reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo. Isto é, versa sobre matéria a cujo respeito a lei outorgou de modo exclusivo ao representante da Administração Pública a incumbência para apresentá-la ao Poder Legislativo (Art. 40 do Estatuto da Cidade, combinado com o Art. 68, XXIX, da Lei Orgânica).

Esta constatação é importante porque dela se irradiam implicações que impactam as próximas fases do processo legislativo, notadamente, a fase de discussão parlamentar em que são apresentadas as emendas ao projeto principal. Nesse sentido, vale transcrever as notas do Parecer Técnico nº 118/2020 que já apresentamos a este respeito:

> Partindo-se de uma perspectiva ampla, denota-se que as leis nacionais não impõem aos Municípios a reserva de iniciativa para a instituição de seu Plano Diretor. Em princípio, portanto, a iniciativa para apresentação desta matéria à Câmara Municipal seria "concorrente".
>
> Todavia, este NÃO parece ser o caso no Município de Joinville.
>
> Esta conclusão assoma-se da conjugação do disposto no Art. 40 do Estatuto da Cidade com a regra fixada pelo inciso XXIX do Art. 68 da Lei Orgânica Municipal. Isto é, de um lado, há a orientação da lei federal estabelecendo que o Plano Diretor é instrumento instituído por "lei municipal"; de outro, a Constituição do Município outorgando ao Senhor Prefeito a competência material para "elaborá-lo". Assim, se cabe ao Chefe do Poder Executivo elaborar o Plano Diretor, a consequência lógica é que também lhe compete apresenta-lo ao Poder Legislativo para que seja instituído por meio de lei:
>
> Estatuto da Cidade
>
> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
>
> Lei Orgânica
>
> SEÇÃO II - DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO
>
> Art. 68 Ao Prefeito compete:
>
> (...)
>
> XXIX - elaborar o Plano Diretor;

Portanto, por inflexão do ordenamento jurídico local, entende-se que o presente processo legislativo é qualificado por reserva de iniciativa.

Sendo este o caso (iniciativa reservada para apresentação da matéria), há que se anotar que as fases subsequentes do processo legislativo possuem conotação mais restrita, especialmente, a fase de discussão na qual são apresentadas as emendas parlamentares.

Isto acontece porque o poder de emenda passa a estar condicionado por aspectos semântico-financeiros que fazem com que as emendas parlamentares NÃO POSSAM:

- implicar incremento de despesas originariamente previstas na proposição principal (inteligência do Art. 63, I, CF/88) e
- introduzir conteúdo sobre o qual exista reserva de iniciativa e que, por consequência, o Poder Legislativo estaria desautorizado a apresentar.

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal tem chancelado que nos casos em que há reserva de iniciativa para o Chefe do Poder Executivo, a modificação indiscriminada dos projetos de leis por emendas parlamentares (isto é, sem atentar-se para os aspectos acima delineados), macula a lei correspondente de vício de inconstitucionalidade formal:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, "A" E "C", 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. 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. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
>
> (STF - Pleno - ADIn 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-198, Publicação 02/10/2014. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9507196. Não há destaques no original)
>
> (...)
>
> Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não

> se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.
>
> (Enxerto disponível no sítio eletrônico do STF: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797; acesso em 19/03/2020. Não há destaques no original)
>
> (...)
>
> Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado."
>
> (ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, DJE de 26-8-2011)

Desta feita, assoma-se à conclusão de que, no processo legislativo em tela, o poder de emenda é mais restrito, encontrando limites materiais e financeiros. Isto é, as emendas que pretendam alterar o projeto legislativo para a revisão do Plano Diretor NÃO podem implicar incremento de despesas originariamente previstas (Art. 39, LOM), TAMPOUCO introduzir conteúdo sobre o qual existe reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo (Precedentes judiciais STF: ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000 e ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011).

No que diz respeito à matéria que estaria sujeita à reserva de iniciativa (Art. 68, XXIX, LOM), entende-se que seria aquela estritamente relacionada com as funções típicas do Poder Executivo e que, por sua vez, digam respeito ao núcleo central do instrumento do Plano Diretor, isto é: "a *política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana*" (Art. 182, § 1º, CF/88).

De acordo com esta esteira de pensamento, o Poder Judiciário, em várias ocasiões, reconheceu a existência de vício de inconstitucionalidade formal das leis que tocam o Plano Diretor e cujo processo originário ocorreu por impulso de membro do Poder Legislativo (vício de iniciativa), veja:

> Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n° 2.385, de 22 de fevereiro de 2007, que altera o perímetro urbano do aludido Município e dá outras

> providências. Lei municipal revogadora declarada inconstitucional - Efeito repristinatório - Ocorrência - Preliminar de carência da ação rejeitada. - Reunião de processos - Inadmissibilidade - ADIN referente à lei revogadora já julgada. - Vício de iniciativa - Ocorrência - Norma de iniciativa parlamentar que envolve questão atinente ao uso e ocupação do solo interferindo diretamente no zoneamento e planejamento urbano – Inadmissibilidade - Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5º , 144, 180, inciso II e 181, da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJSP. Adin 154.179-0/5, julgamento em 22/10/2008. Sem destaques no original).

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS - EDIÇÃO E PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL, SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA CARTA ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Lei Municipal abordando matéria que diz respeito a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, editada e promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, confronta com dispositivos da Carta Estadual (arts. 4º, 7º, 150, 151 e 152), interferindo na essência da atividade administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da mesma. (TJPR. Adin 157.892-3, julgamento em 15/04/2005. Sem destaques no original)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal n.º 45/2001 de Bento Gonçalves. Alegação de ofensa aos arts. 177, § 5º, e 82, VII, da CE. Lei que altera Plano Diretor. Iniciativa legislativa de vereador. Violação aos princípios da democracia participativa e da separação dos Poderes. Procedência. (TJRS. Adin 70002576239, julgamento em 26/12/2001. Sem destaques no original)

E, especificamente sobre a apresentação de emendas parlamentares em projetos que dizem respeito ao Plano Diretor, há manifestação jurisdicional em que se consignou de forma clara e objetiva que tais proposições acessórias maculam a lei superveniente de inconstitucionalidade, no caso de veicularem matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, ou implicarem aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do representante daquele Poder. A seguir, confira ementa de decisão judicial proferido nesse sentido:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA. REJEIÇÃO. LC N° 733/2006 E 815/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. LIMITES LEGAIS. AUMENTO DE DESPESAS. EFEITOS. EFICÁCIA. MODULAÇÃO. I – A

> petição inicial impugna o texto legal em sua integralidade, apontando os dispositivos legais que teriam sido violados, daí porque não procede a preliminar de inépcia. II – O poder de emenda parlamentar visa estabelecer a possibilidade de o Poder Legislativo, Casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração das normas. III – A emenda parlamentar deve guardar pertinência temática com o projeto original, não se admitindo que extrapolem seus limites ou que estabeleçam ordenamento em sentido adverso da intenção do detentor da iniciativa, violando a harmonia e a simetria da norma proposta, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal. IV – Os dispositivos legais acrescidos ao Projeto de Lei, que resultou na Lei Complementar nº 733/2006, são manifestamente inconstitucionais, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo. V – Os efeitos e a eficácia da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados, por relevante questão social e segurança jurídica. VI – Preliminar rejeitada. Julgou-se parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, 15, III, IV, V, VI, 'a', VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 19, I, 'a', III, in fine, 'b', IV e VI, in fine, 23, II, 'a', 'b', 'c' e 'd', 26, I, II, III, IV, V, VI e VII, 27, I, 'a' e 'b', II, 'a', 'b', 'c' e 'd', III, 'a' e 'c', IV, 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', e 'f', V, 'a', 'b' e 'c', VI, 'a', 'b', 'c' e 'd', VII, 'c', VIII, 'a', 'b' e 'c', IX, 'b', X, 'a', 'b' e 'c', XII, 'a', 'b' e 'c', XIII, 'a', XVI, 'a', 'b', 'c' e 'd', XVII, 'c', 'd', 'e' e 'f', XVIII, parte final, e 'b', XIX, XX, 'a' e 'b', e §§ 2º e 3º, 30, 36, 93, 95, 96 e 97, todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009. (TJDFT. Acórdão 566901, 20100020072792ADI, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, , Relator Designado:JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/12/2011, publicado no DJE: 1/3/2012. Pág.: 51)
>
> (Sem destaques no original)

Voltemos para o caso em análise.

Conforme expusemos no relatório supra, a emenda aditiva nº 4/21, de origem parlamentar, objetiva incluir disposições para fazer com que determinados eixos temáticos para a promoção social e desenvolvimento sustentável do Município (previstos no Capítulo II, do Título II, do PLC nº 61/2018) favoreçam o bem-estar animal, a assistência social e a qualificação do ambiente natural.

Considerando que esta questão não toca o núcleo essencial do Plano Diretor ("a *política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana*"), cuja iniciativa estaria reservada ao Chefe do Poder Executivo nos termos do Art. 68, inc. XXIX, da LOM, mas versa sobre "desenvolvimento sustentável" do Município, temos que a proposição acessória não incorre em ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. Aliás, para

aclarar este ponto, veja o conceito aduzido pelo próprio PLC nº 61/2018 sobre "desenvolvimento sustentável":

> Desenvolvimento sustentável é entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Assim, malgrado a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar o projeto de lei em tela, temos que o exercício de poder de emenda para encaminhar a Emenda Aditiva nº 04/21 não introduz conteúdo sobre o qual existe reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo (Art. 37, LOM).

Não obstante, observa-se que alguns acréscimos que a emenda pretender realizar na proposição principal implica incremento de despesas originariamente previstas (Art. 39, LOM), conforme se denota das medidas que visam à (i) ampliação de oferta de instituições de longa permanência para idosos e a (ii) instalação de Hospital Veterinário, veja:

> Art. 25 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Assistência Social utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:
>
> I - Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial:
> .....
> b) ampliação da oferta e qualificação de áreas destinadas aos equipamentos públicos comunitários **e instituições de longa permanência para idosos**, como estratégia de socialização e convívio comunitário.
>
> Art. 38 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Qualificação do Ambiente Natural utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:
> I - Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial:
> .....
> **i) identificando e delimitando áreas públicas para a instalação de Hospital Veterinário.**

Neste ponto, sobressai a injuridicidade do poder de emenda do Poder Legislativo, eis que vai de encontro com a proibição constante do Art. 39 da Lei Orgânica, *in verbis:*

> Art. 39 Não será admitido aumento da despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Recomenda-se, pois, a supressão de tais dispositivos.

Prosseguindo com análise, é digno de registro que fenômeno similar (incremento das despesas) parecia incidir, à primeira vista, em relação à inclusão da ação chamada "Programa de Proteção Animal":

> Art. 38 No que tange a abrangência do Plano Diretor para o desenvolvimento físico-territorial, buscar-se-á consolidar a Qualificação do Ambiente Natural utilizando-se das seguintes ações e instrumentos:
> .....
> **I X - Programa de Proteção Animal.**

Contudo, chegou-se à conclusão de que não haveria aumento da despesa, haja vista que o "Programa de Proteção Animal" já se encontra instituído no Município desde o ano de 2011, nos moldes da Lei Complementar nº 360/2011:

> Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção Animal no Município de Joinville, objetivando o controle das populações animais, bem como estimular a posse responsável.

Neste contexto, o caso seria apenas de se verificar a (des)necessidade, oportunidade e conveniência de o assunto tornar a figurar no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município.

Considerando que tal análise refoge os contornos do estudo de admissibilidade jurídica a que nos propomos, temos que a Comissão de Mérito pertinente poderá avaliar a questão com muito mais precisão e profundidade.

Vencidos os apontamentos supra, é pertinente ainda recorrer ao Regimento Interno da Casa para se avaliar da emenda parlamentar em estudo está em consonâncias com as normas que flexionam sua apresentação no processo legislativo, a saber:

> **(i)** NÃO se tratar de reiteração de Emenda que já tenha sido rejeitada pelo Plenário (art. 190, § 2º);
> **(ii)** NÃO se prestar a alterar a "essência" da Proposição principal (art. 190, § 4º);

Pois bem, considerando estes pontos não identifico elementos que eventualmente possam atentar contra as formalidades regimentais ao devido Processo Legislativo.

6. CONCLUSÃO

Tecidas todas estas considerações, recomenda-se a essa Comissão de Legislação, Justiça e Redação a APROVAÇÃO da Emenda Aditiva nº 4/2021 (fls. 1.120-1.123), de autoria da Vereadora Tânia Larson, não obstante, condicionada a adoção das subemendas, com vistas a sanear a afronta ao Art. 39 da LOM que a referida proposição acessória está a acarretar.

SUBEMENDAS SUPRESSIVAS À EMENDA ADITIVA Nº 04/2021
(FLS. 1.120 - 1.123)

Suprimi dispositivos da Proposição Acessória para evitar que esta implique aumento das despesas originariamente previstas.

Subemenda nº 1 (supressiva). Fica suprimida a alteração que se pretendia realizar na alínea "b", inciso I, do Art. 25 do PLC nº 61/2018.

Subemenda nº 2 (supressiva). Fica suprimido o acréscimo da alínea "i" ao inciso I do Art. 38 do PLC nº 61/2018.

É o parecer.

Joinville, em 08 de abril de 2022.

Denilson Rocha de Oliveira
Procurador