

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER PARLAMENTAR Nº 129/2022

RELATOR VEREADOR NADO

EMENDA PARLAMENTAR MODIFICATIVA 01/2021 AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº  
61/2018

AUTORIA: Mauricio Peixer – PL e outros.

ASSUNTO: Altera o Anexo II - "Mapa de Macrozoneamento Urbano" do Projeto de Lei Complementar nº 061/2018 que, dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, instituído pela Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de emenda modificativa ao PL 61/2018, de autoria dos Vereadores Maurício Peixer – PL, Adilson Girardi – MDB, Alisson – NOVO, Brandel Junior – PODE, Henrique Deckmann – MDB, Kiko do Restaurante – PSD, Neto Petters – NOVO, Osmar Vicente – PSC, Pastor Ascendino Batista - PSD, Wilian Tonezi – PATRIOTA e Érico Vinicius – NOVO, que visa a Alterar o Anexo II - "Mapa de Macrozoneamento Urbano" do Projeto de Lei Complementar nº 061/2018 que, dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, instituído pela Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008."

Em sua justificativa, explica que "a proposta visa definir o Rio Cachoeira como elemento de destaque na paisagem urbana uma vez que permanece por anos escondido em meio à vegetação exótica e, para muitos, representa apenas uma barreira física de transposição. O processo de revitalização e apropriação desses espaços consiste em implementação de um complexo de cultura e lazer e de um parque linear que ocorrerá às margens do Rio Cachoeira."

Em síntese, é o resumo do necessário à análise da viabilidade jurídica.

## 2. ANÁLISE DA VIABILIDADE JURIDICA DA PROPOSIÇÃO

As emendas e os substitutivos 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. Grifo nosso).

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: a) o primeiro com a instauração do procedimento; b) o segundo com seu trâmite e instrução.

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

E, além das premissas já delineadas no parágrafo anterior, a prerrogativa de apresentar emendas e substitutivos a proposições originárias de legitimados diversos tem contornos mais amplos do que aqueles previstos para a inauguração do processo legislativo em si. Sendo assim, permite-se ao parlamentar, por essa via, alterar (de forma amplamente considerada) textos de proposições cuja iniciativa seja reservada a membro de outro Poder.

Tem-se entendido, pois, que a apresentação de emendas por parlamentares em matérias cuja iniciativa não lhes toca apenas encontra óbice em duas situações peculiares: a) proposição acessória que implique aumento de despesa; b) ausência de pertinência temática entre a proposição acessória e a proposição principal.

Faz-se oportuno colacionar excerto jurisprudencial sobre a temática:

(...) 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 encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel.

Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. (STF. Plenário. ADI 3655/TO. Rel. Min. Roberto Barroso. DJ 03.03.2016).

Verifica-se, assim, que: a) a proposição acessória apresentada no bojo de proposição de outro legitimado não pode representar incremento de despesas; b) a abrangência legislativa das emendas parlamentares encontra-se estritamente delimitada pelos contornos normativos então estabelecidos pela Proposição Principal, isto é, pelo Projeto Legislativo que está sendo emendado.

E, ademais das considerações acima, a exemplo do que ocorre com a proposição principal, a acessória se encontra estritamente vinculada às regras que disciplinam o Processo Legislativo, especialmente às normas do Regimento Interno da Casa que delineiam a forma para sua apresentação, 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);
- (iii) NÃO implicar aumento de despesa à Proposição Principal, (em projetos que se relacionem com a iniciativa exclusiva do Poder Executivo ou que versem sobre organização dos serviços deste Poder Legislativo; art. 63, I e II da Constituição Federal);

Deve-se observar, por sua vez, que a propositura de emendas atende às prerrogativas relacionadas ao exercício da vereança, conforme disposto no Art. 85, IV, do Regimento Interno, senão vejamos:

Art. 85. Entre outras atribuições, é assegurado ao Vereador:

(...)

IV - propor emendas a projetos em tramitação na Câmara de Vereadores, na forma prevista neste Regimento Interno; - grifo nosso.

Estabelecidas essas premissas, observa-se, quanto à proposição acessória apresentada, que: a) não há implicação de qualquer espécie de despesa ao Poder Executivo; b) há pertinência temática entre os textos das proposições principal e acessória; c) respeitados os dispositivos do Regimento Interno que tratam da admissibilidade de emendas.

Ademais, no que concerne a matéria abarcada pela emenda em análise, insta dizer que houve atendimento ao princípio da legalidade, tendo em vista que, proposta pelos vereadores, a emenda ao Plano Diretor é constitucional e o tema, por sua vez, não desvia das

diretrizes ou premissas ideológicas do texto base, não havendo que se falar em vício de inconstitucionalidade.

Por sua vez, considerando que a participação popular foi garantida por meio de audiências públicas na fase de apresentação e debate do projeto original; que a emenda em apreço nasceu de discussões para aperfeiçoamento do texto e; tendo em vista que a emenda proposta atende aos requisitos urbanísticos constantes na legislação municipal, não há que se falar em violação aos princípios constitucionais.

Assim, em princípio, não se identificam elementos que eventualmente possam atentar contra as formalidades ao devido Processo Legislativo, e, igualmente, que possam violar os princípios constitucionais ou o ordenamento jurídico.

Destaca-se, ainda, que os estudos técnicos foram devidamente apresentados por meio do Parecer Técnico de nº 008/2022, desenvolvido pelo Sr. Julio Cezar Petto de Souza, Técnico da Comissão de Urbanismo desta Casa, mais especificamente no item 3.3.6.2.2 (página 129).

Ademais, ressalta-se que o tema foi amplamente discutido nas audiências públicas realizadas em 10/09/2021, 18/01/2022, 24/01/2022 e 27/01/2022, sendo alvo, ainda, de consulta pública disponível a partir de agosto/2021 até março/2022, não havendo manifestação popular contrária a referida emenda.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, recomenda-se a APROVAÇÃO da emenda modificativa 01/2021 ao Projeto de Lei Ordinária n.º 61/2018 pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação.

Joinville, 04 de abril de 2022

Nado  
Vereador - Relator