

## **PROCURADORIA SUBPROCURADORIA LEGISLATIVA<sup>1</sup>**

Parecer técnico n.º 298/2021

Referência: Emenda Aditiva n.º 02/2021, apresentada ao PLC n.º 61/2018

Autoria da Emenda: Vereador Claudio Aragão (MDB)

Assunto: Altera os artigos 19, 22, 28, 31, 79 e 80 do PLC n.º 61/2018 para incluir disposições sobre Política Municipal de Acessibilidade.

**1. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. PLANO DIRETOR. REVISÃO. EMENDA PARLAMENTAR QUE PRETENDE ACRESCENTAR DISPOSIÇÕES PARA A CONJUGAÇÃO DA MATÉRIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL E ACESSIBILIDADE. RECOMENDAÇÃO DE APROVAÇÃO DA EMENDA COM RESTRIÇÕES PARA ADEQUAR A TÉCNICA LEGISLATIVA E ESTANCAR INCONSTITUCIONALIDADE. SUGESTÃO DE SUBEMENDAS.**

### **1. RELATÓRIO**

Em análise a Emenda Aditiva n.º 2/2021 oferecida pelo Vereador Claudio Aragão ao Projeto de Lei Complementar n.º 61/2018, proposição que objetiva revisar o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 261/08.

Em linhas gerais, a Emenda Aditiva pretende alterar os artigos 19, 22, 28, 31, 79 E 80 do PLC n.º 61/2018 para incluir disposições sobre “Política Municipal de Acessibilidade”.

Em sua justificativa, o parlamentar explica que a intenção é inserir a “Política Municipal de Acessibilidade” no Plano Diretor, a fim de que tal política seja cotejada sob a perspectiva físico-territorial do Município e, mormente, sob prisma de eixos temáticos aduzidos no Plano Diretor para instar o desenvolvimento sustentável da cidade, notadamente, os eixos de saúde, esporte, lazer, educação, cultura, turismo e a qualificação do ambiente construído. Além disso, explica que se faz necessário a revisão da Política Municipal de Acessibilidade, pois a política atual foi elaborada em 2012.

---

<sup>1</sup> 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 n.º 11/13).

Nesse sentido, a proposição acessória inclui dever ao Poder Executivo para que encaminhe projeto de lei sobre “Política Municipal de Acessibilidade”, no prazo de até 24 meses à promulgação da revisão do Plano Diretor.

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

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

### **2.1. 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.

## **2.2. 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 apresentá-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 nº 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 ripristinatório - 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 n° 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 2, 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) observem aspectos da “Política Municipal de Acessibilidade”.

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 do 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 02 não atenta contra as restrições acima delineadas, ou seja, não implica incremento de despesas originariamente previstas (Art. 39, LOM), tampouco introduz conteúdo sobre o qual existe reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo.

Não obstante, ressalta-se que estas considerações sobre as formalidades para a expressão do poder de emenda NÃO afasta a necessidade de maior aprofundamento da análise por parte dos demais órgãos parlamentares desta Câmara Municipal, sobretudo, para aferir se as intervenções em seara de promoção social que se quer consagrar no âmbito do corpo do Plano Diretor são efetivamente compatíveis (ou não prejudicam) as políticas públicas municipais em curso e que envolvam a conjugação entre acessibilidade e as áreas de educação, saúde, lazer, esporte, cultura e turismo (muitas com legislação própria e mais específica).

Aliás, cabe aqui novamente chamar atenção para orientação que fizemos no Parecer Técnico nº 118/2020, acerca da necessidade de se avaliar a distribuição do PLC nº 61/2018 para outras comissões de mérito que não apenas a Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente. Seguem as considerações na íntegra:

O principal aspecto que salta aos olhos, diz respeito à distribuição do projeto às Comissões Técnicas para emissão de parecer. Conforme expediente à fl. 163 do projeto, apenas as Comissões de Legislação, Justiça e Redação e de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente foram destacadas para se manifestarem acerca da matéria. A nosso sentir, entretanto, a vocação multidisciplinar do PLC nº 61/2018 atrai a necessidade de análise por outras comissões parlamentares, senão vejamos.

O Regimento Interno estabelece que às Comissões Técnicas cabe a incumbência de exarar pareceres sobre proposições afetas à sua área de especialização (Art. 33, I) e, isto, nos parece constitui uma espécie de poder-dever para esses órgãos parlamentares. Quer dizer, havendo pertinência temática entre o assunto de determinada proposição e a área de “especialização” de dada Comissão Técnica, não há espaço de discricionariedade para que lhe seja tolhida da prerrogativa de se manifestar.

Basta ver, nos dispositivos que fazem enumeração dos assuntos sobre os quais cada uma das Comissões Técnicas irá se debruçar, o Regimento Interno faz emprego de expressões que reforçam este “dever” quanto à realização das respectivas análises:

Art. 35. À Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município, composta de cinco membros, compete opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro, dentre elas:

(...)

Art. 37. Compete à Comissão de Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre assuntos educacionais, artísticos, históricos, patrimoniais, desportivos, científicos e tecnológicos.

Parágrafo Único - A Comissão de Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia apreciará, obrigatoriamente, as proposições que tenham por objetivo:

(...)

Art. 38. Compete à Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre assuntos de saúde, assistência e previdência social em geral.

(...)

Art. 41. Compete à Comissão de Economia, Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo, composta de três membros, manifestar-se em todos os projetos ou matérias que versem sobre as atividades relativas à agricultura, pecuária, indústria, comércio e turismo em geral.

Parágrafo Único - A Comissão de Economia, Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo apreciará, obrigatoriamente, as proposições que tratem de assuntos relacionados a:

I - plano de desenvolvimento econômico do Município;

II - distrito e condomínio industrial.

(Há mais dispositivos, citamos apenas alguns para exemplificar nosso ponto de vista. Não há destaques no original)

Com efeito, mesmo nos casos em que o rito para tramitação das matérias é o mais célere (regime de urgência, Art. 217, *caput*, RI), o Regimento Interno é taxativo ao determinar que as proposições não podem ser votadas em Plenário sem o parecer das comissões técnicas pertinentes.

Art. 217. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo o quórum para deliberação e parecer das comissões respectivas, quando couber, para que determinada proposição seja de logo considerada até a sua decisão final, não cabendo, entretanto, na mesma sessão, encerrar os dois turnos de votação.

(Não há destaques no original)

É importante lembrar que esta problemática, isto é, a “não distribuição de proposição a comissão temática pertinente”, já foi objeto de discussão judicial em sede de Mandado de Segurança (Processo nº 0301121-42.2014.8.24.0038), ocasião em que o Poder Judiciário entendeu por determinar a suspensão dos atos, desde o momento em que teria se operado a

preterição de Comissão Técnica no curso do respectivo processo legislativo,  
veja:

(...)

À vista do exposto, bem como forte no poder geral de cautela (“o poder geral de cautela permite ao [...] juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação” (CPC, art. 798): TJSC Apelação Cível nº 2013.061094-2, de Itaiópolis, Terceira Câmara de Direito Civil, rel. Des. FERNANDO CARIONI, j. em 08.10.2013), defiro a liminar requestada, suspendendo os efeitos de todos os atos praticados no curso do processo legislativo referente ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2014, desde o momento em que deveria ter sido apreciado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município (realizada em 19.03.2014).

(Parte dispositiva da decisão interlocutória proferida em 27/03/2014, fls. 115-122 do processo judicial. Após esta decisão, a mesa diretora da Câmara de Vereadores de Joinville apresentou proposição para anular os atos do processo legislativo até o instante em que o projeto deveria ter sido submetido à análise da Comissão Técnica pertinente).

Por outro lado, no que diz respeito aos assuntos tangenciadas pelo PLC nº 61/2018, não há dúvidas, os institutos jurídicos prevalentes são aqueles afetos ao campo urbanístico e ambiental; não obstante, como a proposição está imbuída da vocação de estabelecer diretrizes estratégicas para a efetivação do bem “Direito à Cidade Saudável e Sustentável”, é inconteste que também se presta a estabelecer regras em distintos espectros do meio social.

Á guisa de exemplo, os dispositivos sistematizados pelo Título II da proposição, que versam sobre as “Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável”, estabelecem normas programáticas em matéria de economia, tecnologia, habitação, educação, inovação, saúde, assistência social, lazer, esporte, cultura, turismo e segurança. Veja-se o disposto no Art. 4º, incisos I e II, do PLC nº 61/2018:

Art. 4º As diretrizes estratégicas que norteiam o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville estão segmentadas nos seguintes eixos:

I - Promoção Econômica e Tecnológica;

II - Promoção Social:

a) habitação;

b) educação e inovação;

c) saúde;

d) assistência social;

e) lazer e esporte;

f) cultura e turismo;

g) segurança.

Assim, a questão deve ser tratada à luz do máximo zelo, eis que a sua vulneração **pode implicar desrespeito ao corolário do Devido Processo Legislativo.**

### **2.3. Da Instituição de Dever ao Poder Executivo para Elaboração e Remessa de Projeto de Lei à Câmara de Vereadores em determinado Prazo**

No tópico anterior, discorremos sobre a matéria da Proposição Acessória (análise em perspectiva global) e a possibilidade de membro do Poder Legislativo propô-la no processo legislativo de revisão do Plano Diretor.

Neste momento, voltaremos nossa atenção para um dispositivo específico que a nosso ver representa ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes (Art. 2º, CRFB), a saber: *“inclusão de dever para que o Poder Executivo encaminhe à Câmara de Vereadores, no prazo de 24 meses (à promulgação da revisão do Plano Diretor), projeto de Lei sobre a Política Municipal de Acessibilidade”* (trata-se da regra do inciso VI que se pretende incluir ao Art. 80, do PLC nº 61/2018).

Sabe-se, uma das prerrogativas institucionais outorgadas ao Chefe do Poder Executivo é a apresentação de projetos de leis que, notadamente, representa ato político discricionário daquela autoridade, inclusive, enumerado entre atribuições que lhes são exclusivas segundo a Lei Orgânica:

Art. 68 Ao Prefeito compete:

(...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

Portanto, a nosso sentir, o dever que a emenda pretende imputar ao Prefeito se mostra colidente com suas prerrogativas institucionais e, por consequência, representa vulneração do postulado da Independência e Separação de Poderes, ainda mais considerando que se está diante de processo legislativo cuja iniciativa legislativa

foi outorgada com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo (Art. 68, XXIX, LOM).

Vale ressaltar, o Supremo Tribunal Federal também já se deparou com situação similar:

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.

Com efeito, malgrado a instituição do dever para a revisão da lei municipal sobre acessibilidade (Lei nº 7.335/2012) seja oportuna \_ nos termos da justificativa do Proponente \_, temos que os próprios membros do Poder Legislativo podem dar ensejo à sua consecução, eis que dispõem de iniciativa para apresentação de projetos legislativos correspondentes (esta matéria não está inserida na relação do Art. 37 da LOM; hipóteses de reserva legislativa para o Prefeito), não sendo lícito (leia-se “constitucional”) a “delegação” de tal incumbência a representante de outro Poder.

Desta feita, recomenda-se a supressão do dispositivo respectivo (o inciso VI do Art. 80 que a Emenda Aditiva pretendia incluir ao PLC nº 61/2018).

### 3. DA ANÁLISE DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por técnica legislativa, entendem-se as questões afetas à elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (artigo 59, parágrafo único, da Constituição Federal). Neste particular, destacam-se os seguintes diplomas legais: a Lei Complementar Federal 95/98, a Lei Complementar Municipal 303/09 e o Decreto-Lei 4.657/42. As duas primeiras estabelecem regras quanto à redação, alteração e consolidação das leis; a última, sobre a vigência, eficácia e revogação dos diplomas legais.

No caso em análise, verifica-se que as intervenções que se pretende realizar nos artigos 19, 22, 28 e 31 refere-se a inclusão de inciso que, por sua vez, desdobra-se

em uma única alínea. A nosso sentir, esta disposição para a redação dos dispositivos normativos não é adequada.

As alíneas são utilizadas para promover discriminações e enumerações (Art. 11, III, "d", Lei Complementar Municipal 303/09). Como os incisos correspondentes foram desdobrados num único dispositivo, a alínea "a", recomenda-se a incorporação de seu texto ao inciso a que se referem.

Além disso, em relação à inclusão de um inciso "VI" ao artigo 19, é salutar que seja corrigida a numeração ventilada pela Emenda Aditiva nº 2 (inciso "VI"), eis que o texto original do Art. 19 do PLC nº 61/2018, atualmente só se desdobra em quatro incisos.

No que diz respeito à inserção no Art. 79 (inclusão de um § 4º), com vistas a aduzir objetos para a "Política Municipal de Acessibilidade", recomenda-se a realocação desta regra para o Capítulo IV (do Título II) que trata da temática de "Qualificação do Ambiente Construído", sob o prima das "Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável".

Ao mesmo tempo, considerando-se que a chamada "Política Municipal de Acessibilidade" já é formulada e está orientada nos termos de legislação municipal específica, a Lei nº 7.335/12, recomenda-se alterar a redação do aludido § 4º, a fim de se dê preferência à apresentação de regra que só corrobore as normas da lei já existente sobre o assunto.

Esta orientação tem inspiração no princípio de técnica legislativa, segundo o qual *"o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa"* (Art. 7º, inc. IV, LC nº 95/98).

Por fim, com vistas a conciliar a intenção legislativa imanada da Emenda Modificativa nº 02/2021 com o sistema normativo do PLC nº 61/2018, recomenda-se a inclusão de dispositivo para fazer com que a "Qualificação do Ambiente Construído" leve em consideração a lei de acessibilidade municipal (esta intervenção ocorreria no Capítulo I do Título III).

Nesse sentido, vale lembrar que a Lei nº 7.335/2012, em vários dispositivos, já estabeleceu regras como “elementos de urbanização” (Art. 6º ao Art. 11), “calçadas e passeios” (Art. 12 ao Art. 15); “acessibilidade nos edifícios públicos ou de uso coletivo” (Art. 16 ao Art. 17), entre outros.

#### 4. CONCLUSÃO

Tecidas todas estas considerações, recomenda-se a essa Comissão de Legislação, Justiça e Redação a APROVAÇÃO da Emenda Aditiva nº 2, de autoria do Vereador Claudio Aragão, não obstante, COM AS RESTRIÇÕES e sugestões conformadas nos termos das submendadas sugeridas a seguir para estancar a inconstitucionalidade suscitada no tópico 2.3 e ajustar a técnica legislativa dos dispositivos, de acordo com as razões externadas no tópico 3.

#### **SUBEMENDAS À EMENDA ADITIVA Nº 02/2021, DATADA DE 22/6/2021**

Altera as intervenções que a Emenda Aditiva nº 02 pretende realizar aos artigos 19, 22, 28 e 31 do PLC nº 61/2018 e suprime a inclusão que aquela emenda pretendia realizar em relação ao Art. 79 e ao Art. 80 do Projeto Principal.

Subemenda nº 01 (modificativa): renumera-se o inciso VI do Art. 19 para inciso V e, além disso, o texto associado a alínea "a" em que se desdobra este inciso, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso “V”, a partir da seguinte redação:

Art. 19.....

*V - Observando-se a Política Municipal de Acessibilidade, garantindo e incentivando a inclusão e o atendimento educacional especializado bem como a qualificação profissional.*

Subemenda nº 02 (modificativa): O texto associado a alínea "a" em que se desdobra o inciso VI do Art. 22, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso VI, a partir da seguinte redação:

Art. 22.....

.....  
**VI - Observando-se a Política Municipal de Acessibilidade, garantindo a formação continuada e capacitação dos profissionais que atuem no atendimento às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.**

Subemenda nº 03 (modificativa): O texto associado a alínea "a" em que se desdobra o inciso V do Art. 28, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso V, a partir da seguinte redação:

Art. 28.....

.....  
**V - Observando-se a Política Municipal de Acessibilidade, garantindo e incentivando a participação de pessoas com deficiência em eventos e atividades esportiva e de lazer.**

Subemenda nº 04 (modificativa): O texto associado a alínea "a" em que se desdobra o inciso V do Art. 31, passa a estar incorporada ao disposto no próprio inciso V, a partir da seguinte redação:

Art. 31 .....

.....  
**V - Observando-se a Política Municipal de Acessibilidade, garantindo e incentivando a participação de pessoas com deficiência em eventos e atividades culturais e de turismo.**

Subemenda nº 05 (supressiva): Fica suprimida a inclusão do § 4º ao Art. 79, bem como do inciso VI ao Art. 80, que a proposição acessória pretendia realizar no PLC nº 61/2018.

Subemenda nº 06 (aditiva): Fica acrescentando um parágrafo único ao Art. 40 do PLC nº 61/2018 com a seguinte redação:

Art. 40 .....

.....  
**Parágrafo único. As diretrizes estratégicas relativas à qualificação do ambiente construído serão formuladas levando em consideração os objetivos da Política Municipal de Acessibilidade.**

**SUBEMENDA À EMENDA Nº 49, CONSTANTE DO PARECER Nº 118/2020 DA  
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

Altera o Art. 61 do PLC para prever a possibilidade de a temática “Qualificação do Ambiente Construído” levar em consideração a legislação municipal sobre acessibilidade”.

Subemenda nº 07 (aditiva): Em acréscimo à redação sugerida para os incisos do Art. 61, inclui-se um parágrafo único àquele artigo com a seguinte redação:

Art. 61 .....

.....

*Parágrafo único – Sem prejuízo do disposto no inciso II, também suplementa o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município, em matéria relativa à Qualificação do Ambiente Construído, a legislação municipal sobre acessibilidade.*

É o parecer.

Joinville, em 03 de setembro de 2021

Denilson Rocha de Oliveira  
**Procurador**