

P A R E C E R

Nº 1147/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Veto apostado em projeto de lei que Aprova e Regulamenta a Reforma da Previdência no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Município. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de apostado pelo Chefe do Executivo local em projeto de lei que Aprova e Regulamenta a Reforma da Previdência no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Município.

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale consignar que o art. 84, inciso V, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos demais entes da Federação, assegura ao Chefe do Executivo o poder de veto no processo legislativo.

O poder de veto pode ser conceituado como o poder de desaprovação, total ou parcial, exercido pelo Poder Executivo sobre lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Trata-se, na realidade, de instrumento da sistemática de freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Adiante, temos que o veto pode ser, quanto à sua amplitude, total ou parcial e, quanto à sua motivação (o veto deve ser sempre motivado, sob pena de inexistência ou nulidade) e pode ser político (fundado em razões de conveniência e/ou oportunidade) ou jurídico (fundado na inconstitucionalidade do projeto de lei).

Por derradeiro, há que se registrar, por oportuno, que o veto, embora seja irretratável, não é absoluto. Isso porque o nosso legislador constituinte adotou o sistema do veto relativo, podendo o mesmo vir a ser superado por deliberação da Casa Legislativa (art. 66, § 4º, da Constituição Federal).

Tecidas estas considerações gerais acerca do poder de veto conferido ao Chefe do Executivo, temos que o veto jurídico apostado se fundamenta, dentre outras razões, no fato de a propositura, de iniciativa parlamentar, ter sofrido emendas parlamentares que ensejaram aumento de despesa.

Nessa esteira, *mister* tecermos algumas considerações acerca do poder de emenda parlamentar.

Aqui, cumpre registrar que o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Trata-se, na realidade, de mecanismo oriundo da teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada Poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (como no caso em tela), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal.

Não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo". (In: Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência de longa data do STF:

"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto". (AgRg em RE nº 202.960-2, 2ª el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9).

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares **(a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).**" (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004). (Grifos nossos).

Aliás, no que tange ao item (a) do julgado acima colacionado, tal entendimento foi confirmado em sede de repercussão geral (Tema nº 686) com a fixação da seguinte tese:

"I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). "(STF. RE nº 745811/RG. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento:17/10/2013. Publicação: 06/11/2013).. (Grifos nossos).

Em assim sendo, uma vez que o regime de previdência dos servidores é matéria legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Executivo local (art. 61, § 1º, II, alíneas "c" e "e", da Constituição Federal, se as emendas apostas de fato implicaram aumento da despesa

inicialmente prevista na propositura, o poder de emenda parlamentar foi exercido além dos seus limites, assitindo razão o veto aposto pelo Chefe do Executivo local.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2023.