



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

## PARECER JURÍDICO

### **EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI Nº 08/2020**

#### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 01**

**EMENTA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL NO MUNICÍPIO DE CAMBÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**AUTORIA:** José Luis Dalto e outros.

#### **EMENDA ADITIVA Nº01**

**EMENTA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL NO MUNICÍPIO DE CAMBÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**AUTORIA:** José Luis Dalto e outros.

#### **EMENDA ADITIVA Nº02**

**EMENTA: ACRESCEM DISPOSITIVOS AO PROJETO DE LEI Nº 08/2020 QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL NO MUNICÍPIO DE CAMBÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

**AUTORIA** José Guilherme Trombetti Manoel.

#### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 02**

**EMENTA: ALTERA A REDAÇÃO DO INCISO IV DO ARTIGO 4º DO PROJETO DE LEI Nº 08/2020.**

**AUTORIA:** José Guilherme Trombetti Manoel.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

## RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, que terá a finalidade deliberativa acerca das políticas de proteção e bem-estar animal.

Durante o processo legislativo, foram apresentadas 4 (quatro) emendas, sendo duas aditivas e duas modificativas, que serão analisadas de forma separada neste parecer.

Passa-se à análise.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

Em se tratando de Projeto de Lei que cria Conselho Municipal e, portanto, de iniciativa privativa do Poder Executivo, importa conhecer os limites ao poder de emenda conferido aos vereadores, utilizando-se como parâmetro a Constituição Federal e a jurisprudência consolidada.

Sendo assim, sabe-se que em Projetos de Lei de iniciativa privativa há dois limites para a atuação parlamentar por meio de emendas: a **ausência de aumento da despesa inicialmente prevista** e a **pertinência temática**.

É como entende o Supremo Tribunal Federal:

*“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.”*



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

Como visto, a exceção ao primeiro limite está prevista no artigo 63, I, da Constituição Federal e está relacionada a projetos de matéria orçamentária.

Vejamos:

*Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;  
(...)*

de Cambé:

No mesmo sentido é a Lei Orgânica do Município

*Art. 39. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*(...)*

*IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.*

*(...)*

*Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.*

Por sua vez, pode-se dizer que a pertinência temática não admite exceções, de modo que as emendas sempre devem ter relação direta com a matéria da proposição original. Quanto à pertinência, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal:

*Art. 134. Não serão aceitos, por impertinentes, substitutivos ou emendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria contida na proposição a que se refiram.*

*Parágrafo Único. O recebimento de substitutivo ou de emenda impertinente não implica na obrigatoriedade de sua votação, podendo o Presidente considerá-los prejudicados antes de submetê-los a voto.*

Segundo Jacqueline Passos da Silveira, consultora da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em interessante estudo intitulado "Limites ao poder de emenda parlamentar a Projetos de Lei de iniciativa privativa do Executivo":



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

*“Em relação ao requisito da pertinência temática, o Supremo Tribunal Federal entende que a exigência visa evitar um desvirtuamento da intenção original do autor da proposição, **impedindo o Poder Legislativo de “exercer poder de iniciativa paralela”** (ADI 1333, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 29/10/2014). Isso porque, segundo a Corte, **“modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada”** (ADI 5442 MC, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 17/3/2016). Assim, para ter pertinência temática, não basta que a emenda diga respeito à mesma matéria com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo. **De acordo com o Supremo, não são aceitáveis emendas que insiram matéria diversa na proposição original ou emendas que, mesmo tendo relação com a matéria original, a desfigurem** (ADI 3926, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 5/8/2015).”*

Ainda, segundo a autora:

*“O requisito de pertinência temática, por sua vez, **visa, segundo o Supremo, evitar que as alterações parlamentares provoquem um desvirtuamento da intenção original do autor do projeto, impedindo, assim, o Poder Legislativo de “exercer poder de iniciativa paralela”**. Por essa razão, padecem de vício formal não apenas as emendas que inserem matéria estranha à proposição original, mas também emendas que a desfigurem, atentando contra a autonomia do poder autor da proposição.”*

Dessa forma, resta claro que o poder de emenda é limitado pela exigência de pertinência temática, conceito que deve ser interpretado de forma a evitar o desvirtuamento da proposição original. Assim, não basta que a emenda não disponha sobre “matéria estranha” ao projeto, sendo necessário, ainda, analisar a possível ocorrência de um “poder de iniciativa paralela”, que é o que se busca coibir em nosso ordenamento.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

Após as breves considerações acima e diante dos limites apresentados, cada emenda apresentada será analisada considerando a ausência de aumento despesa e a pertinência temática necessária, bem como a sua legalidade e constitucionalidade em geral.

## EMENDA MODIFICATIVA Nº 01

Modifica-se o Artigo 1º do Projeto de Lei nº 08/2020, que passa a apresentar a seguinte redação:

**“Art. 1º – Fica criado o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, órgão colegiado, de natureza consultiva, fiscalizadora, propositiva, mobilizadora e permanente, e o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, vinculados à Secretaria ou órgão municipal responsável pela execução das políticas públicas de proteção e bem-estar animal, que lhes prestará apoio técnico, administrativo e financeiro.”**

A presente Emenda modifica o artigo 1º, criando Fundo Municipal de proteção e Bem-Estar Animal, também vinculado à Secretaria ou órgão municipal responsável pela execução das políticas públicas de proteção e bem-estar animal.

Não havendo previsão de destinação de recursos, não vislumbro aumento de despesa pela modificação do artigo. Contudo, entendo que falta pertinência temática, constituindo matéria estranha à proposição.

A Emenda **não é relativa ao Conselho Municipal nem à Conferência Municipal**, que são os assuntos tratados na proposição. Relaciona-se sim, ao bem-estar animal, mas o requisito da pertinência temática não possibilita que toda e qualquer matéria que trate do bem-estar animal possa ser tratada por emenda ao presente Projeto de Lei. Assim, não havendo pertinência temática, a criação de fundo deve ocorrer por Lei de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Conforme voto do Ministro Marco Aurélio, relator da ADI 5.442:

*“Modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de*



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

*forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada.” (...) “admitir que o legislador possa livremente alterar os projetos de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional, no que prevê controle recíproco em favor do postulado da separação de Poderes.”*

Pelo exposto, ausente a pertinência temática, a Emenda proposta constitui, na sua essência, iniciativa legislativa de matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo, o que é vedado em nosso ordenamento jurídico e a torna ilegal e inconstitucional, por afronta à separação dos poderes.

## **EMENDA ADITIVA Nº 01**

Fica incluído o Artigo 2º A, ao Projeto de Lei nº 08/2020, com a seguinte redação:

**“Art. 2º A – O Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal tem por finalidade implementar ações destinadas à proteção do bem-estar animal, bem como proporcionar e gerenciar receitas, captar e aplicar recursos, visando o financiamento, investimento, expansão, implantação e aprimoramento de meios para o desenvolvimento e execução de ações destinadas à saúde, proteção e defesa dos animais e de medidas de prevenção de zoonoses e demais moléstias.”**

A presente Emenda Aditiva destina-se a definir o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, dispondo sobre a sua finalidade, de modo que apenas se justifica acompanhada da Emenda Modificativa nº 01.

Sendo assim, em razão do já exposto, por ausência de pertinência temática, entendo que a Emenda padece de ilegalidade e inconstitucionalidade.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

## EMENDA ADITIVA Nº 02

Fica acrescido ao Projeto de Lei nº 08/2020, o seguinte dispositivo:

Ao artigo 4, mais um inciso sob nº XI, com as seguinte redação:

*Art. 4º.....*

*XI – 03 (três) membros titulares e 03 (três) suplentes de Protetores (as) de Animais Independentes.*

A Emenda apresentada acrescenta inciso ao artigo 4º, o qual dispõe **sobre a composição do Conselho**. Não ocasiona aumento de despesa e possui pertinência temática, não desfigurando a proposição original. Além disso, não vislumbro ilegalidade ou inconstitucionalidade em seu conteúdo.

## EMENDA MODIFICATIVA Nº 02

O inciso IV do artigo 4º do Projeto de Lei nº 08/2020 passa a conter a seguinte redação:

*Art. 4º.....*

*III - .....*

*IV – 01 (um) membro titular e 01 (um) suplente de cada Entidade que tem em seu objetivo de cuidar e proteger os animais e legalmente constituídas no Município de Cambé.*

Esta Emenda **modifica o inciso IV do artigo 4º, que versa sobre a composição do conselho, retirando algumas exigências que estão expressas na proposição original**, sem desfigurá-la. Não acarreta aumento de despesa e possui pertinência temática, além de não apresentar ilegalidade ou inconstitucionalidade em seu conteúdo.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

## CONCLUSÃO

Feitas estas considerações, opino **pela ilegalidade e inconstitucionalidade das Emendas Modificativa nº 01 e Aditiva nº 01**, não havendo óbice quanto à Emenda Aditiva nº 02 e Emenda Modificativa nº 02.

S. M. J. Este é o parecer.

Cambé, 19 de maio de 2020.

*(assinado digitalmente)*

**Ayume Ueno Zanini**

**OAB/PR 62.277**