**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 0042/2020, DE 3 DE JULHO DE 2020, DE AUTORIA DO VEREADOR IZAIAS COLINO, QUE ESTABELECE MULTA AOS PROPRIETÁRIOS OU POSSUIDORES DE IMÓVEIS QUE CEDEREM PROPRIEDADES PARA A REALIZAÇÃO DE FESTAS CLANDESTINAS COM FINALIDADE COMERCIAL DURANTE A VIGÊNCIA DO DECRETO FEDERAL N° 06/2020.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Vereador Izaias Colino, que estabelece multa aos proprietários ou possuidores de imóveis que cederem propriedades para a realização de festas clandestinas com finalidade comercial durante a vigência do Decreto Federal n° 06/2020.

Conforme estabelece expressamente o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Da justificativa que instruiu o Projeto de Lei em análise extrai-se que o mesmo é de interesse local, conforme se pode constatar:

*“Claramente Botucatu tem sofrido com a Pandemia de COVID-19, sendo que inclusive o comércio tem sofrido com a ordem de fechamento, o que tem causado a perda de muitos postos de trabalho.*

*Esse fechamento da cidade é causado pelo aumento dos casos de coronavírus, que infelizmente, nesta data, já atingiram 701 botucatuenses.*

*Contudo, apesar de todo o cuidado de muitos no enfrentamento da doença, somente no último final de semana, 23 ocorrências de festas com aglomeração de pessoas, que claramente contribuem para a disseminação da doença.*

*E como forma de ajudar, combatendo o vírus, apresento este projeto, que terá validade somente durante a Pandemia, para evitar aglomerações.*

*O vilão da disseminação não é o comércio, tampouco os bares e restaurantes que trabalham seguindo as normas de segurança e protocolos de higiene, o vilão é a aglomeração de pessoas e cada um precisa fazer a sua parte.*

*Este projeto apenas multa as festas clandestinas com proveito econômico durante a pandemia, como forma de apresentar uma legislação atual e que proteja nossa gente.”*

Em breve síntese, conforme se afere da justificativa e do conteúdo da legislação proposta, a iniciativa visa estabelecer multa de R$ 15.000,00 (quinze mil reais) aos proprietários ou possuidores de imóveis que cederem propriedades para a realização de festa clandestina com finalidade comercial.

Conceitua-se festa clandestina como aquela com finalidade comercial e qualquer evento de entretenimento não autorizado pela Prefeitura e no qual haja cobrança pela participação ou consumo de bebidas e/ou alimentos.

De modo a evitar injustiças, caso o proprietário não detenha a posse do imóvel e comprove esta situação por meio de documentação adequada, a multa prevista será aplicada ao possuidor do imóvel.

 Segundo o disposto no artigo 32 da Lei Orgânica Municipal, a matéria em questão não se insere nos casos de iniciativa privativa do Executivo.

Tal competência não se encontra adstrita à iniciativa privativa do Poder Executivo, na medida em que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, mas tão somente altera prazos em referida norma, não criando novos encargos geradores de despesas imprevistas.

Basta ver que a Proposta de Projeto de Lei em apreço não cuida da criação, organização, extinção ou modificação de órgãos da Administração, ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública; é dizer, não trata de matéria estritamente administrativa, irrelevante ser de iniciativa parlamentar.

Desse modo, o projeto não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da CE compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, rel. Min. Eros Grau, j. em 02.04.07).

Por conseguinte, sustenta-se ser concorrente a competência para a apresentação da Proposta de Projeto de Lei em questão, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Essa, aliás, segundo nos parece, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.*

Portanto, conclui-se não se tratar de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, à luz das taxativas matérias elencadas nos artigos 61, §1º, da Constituição da República, 24, §2º, da Carta Estadual e 32, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Estando inserida dentre as competências dos Senhores Vereadores, a Proposta de Projeto de Lei obedeceu a iniciativa do Poder Legislativo, afinal não gera gasto ao Município, conforme preceitua o art. 184 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Quanto ao poder de legislar dos Vereadores, interessante trazer a noção do poder de criar ou emendar projeto de lei em tramitação ou alterar lei já constituída, afinal num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que alterações viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, o que significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa, na construção de todo ordenamento jurídico.

No entanto, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituir o projeto inicial, o que não ocorre no caso de referido projeto em análise.

A apresentação de emendas, encarada pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar*"(Do Processo Legislativo, São Paulo: Saraiva, 3. ed., 1995).

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo cumpre apenas aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas ou modificações posteriores que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

A inserção de emendas ou modificações substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão de dispositivos em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista.

Conforme já destacado pelo Supremo Tribunal Federal:

*“...) 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 seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.”*

Nesse sentido, a modificação dos dispositivos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo pode ocorrer desde que tenha relação direta com a matéria e se respeite a ideia principal, não desnaturando a essência do projeto, conforme se analisa dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica:

*Art. 182 Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

*Art. 184 Não serão admitidas emendas que aumentem direta ou indiretamente a despesa ou diminuam a receita, nem que alterem a criação de cargos e funções:*

No que tange aos aspectos formais, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, pois a matéria não consta do rol do artigo 40, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos vereadores presentes à sessão de votação (artigo 39, §1º do RI).

 Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, especialmente quanto à iniciativa do Projeto de Lei, não havendo também qualquer afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Obras, Serviços Públicos e Atividades Privadas.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 05 de agosto de 2020.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716