



ESTADO DE ALAGOAS  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**  
GABINETE DO DEPUTADO BRUNO TOLEDO  
Palácio Tavares Bastos  
Praça D. Pedro II, s/nº - Centro – Maceió-Alagoas - CEP: 57020-900

---

**PARECER Nº 220/2019.**

**DA 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.**

**Processo de nº 1112/2019**

**Relator: Deputado Bruno Toledo**

Em mãos para relatar o Veto Total nº 02/2019 de autoria do Poder Executivo Estadual que decide vetar integralmente o texto do Projeto de Lei nº 595/2018, *que “Altera o inciso I do caput do art. 51 da Lei Estadual nº 5.346., de 26 de Maio de 1992, que dispõe sobre o estatuto dos Policiais Militares do Estado de Alagoas”*.

O Projeto de Lei Ordinária número 595/2018 de autoria do Poder Executivo teve de início objetivo de modificar a idade de transferência de policiais militares para a reserva remunerada, *ex-officio*, para a idade de 62 anos.

O projeto original foi modificado através de emenda parlamentar, no sentido: 1. Estabelecer que tal idade de transferência para a reserva seria de 63 anos para policiais militares masculinos; e 2. Estabelecer que a idade de transferência para a reserva seria de 62 anos para as policiais militares femininas.

Tal projeto teve sua aprovação pelo plenário da Assembleia Legislativa de Alagoas com o texto apresentado pela emenda parlamentar acima mencionada, com posterior veto TOTAL do Poder Executivo, o que ora se analisa.

Sustenta o Sr. Governador em suas razões de veto que houve inconstitucionalidade por “vício de iniciativa”, ao afirmar que tal alteração por emenda violaria os limites constitucionais traçados sobre o exercício de cada Poder Constituído. Pelo que, de acordo com o Sr. Governador, haveria violação à separação dos poderes.

Do ponto de vista que nos compete examinar, verifica-se que não houve vício de inconstitucionalidade formal, como outrora apontado pelo Poder Executivo no referido veto. Este, tem razão ao frisar a competência privativa quanto a iniciativa de lei que disponha sobre organização administrativa, servidores públicos, regime jurídico e transferências de militares para inatividade e reformas.



ESTADO DE ALAGOAS  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**  
GABINETE DO DEPUTADO BRUNO TOLEDO  
Palácio Tavares Bastos  
Praça D. Pedro II, s/nº - Centro - Maceió-Alagoas - CEP: 57020-900

---

Entretanto, equivoca-se ao confundir o poder de iniciar o processo legislativo e o poder de emenda e análise de proposições legislativas.

A competência legislativa inicial esta se esgota e exercida a partir do momento em que dar-se a literal iniciativa de Lei, ou seja, são exercidos conforme constam nos artigos 86 da Constituição Estadual e 61 da Carta Magna de 1988, ambos retrocitados no veto em questão.

Repise-se tal exclusividade se limita apenas à proposição.

Ora, é legítimo ao parlamento estadual a prerrogativa de emendar Projeto de Lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo, sob o risco de que se vedada tal possibilidade, esta augusta assembleia popular perder seu caráter político, tornando-se meramente centro de chancela administrativa, ociosa no exercício da democracia vindoura das vozes dos cidadãos, aqui representadas através de seus mandatários.

É sabido que por tempos pretéritos entendia-se que o poder de emendar era associado ao poder de iniciativa, trazendo assim a impossibilidade de emenda a qualquer projeto que derivasse de iniciativa reservada a outros Poderes institucionais que não o Poder Legislativo.

Todavia, esta não foi a preferência politico-jurídica trazida pela Constituição Federal de 1988. Ao contrário, a mesma trouxe a liberdade ao poder de emenda parlamentar, respeitados alguns parâmetros objetivos, com o propósito de exaltar a profunda participação do Poder Legislativo no processo de produção de normas jurídicas, sepultando o papel de preponderância do Poder Executivo sobre qualquer outro Poder. Ou seja, trazendo equilíbrio e interdependência aos Poderes da República.

Neste sentido, a Constituição Federal permite o poder emenda parlamentar e em seu art. 63 define critérios de restrições: 1. Vedação de que a emenda parlamentar promova aumento de despesas, e; 2. De forma implícita, veda a emenda parlamentar cujo tema seja impertinente ao projeto inicialmente apresentado pelo Poder legitimado à propositura.

Em caso semelhante envolvendo a organização do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, o Supremo Tribunal Federal decidiu sob a ótica desta mesmíssima percepção. Observa-se:

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO TEMA PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 96, II, “D”, E ART.**



ESTADO DE ALAGOAS  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**  
GABINETE DO DEPUTADO BRUNO TOLEDO  
Palácio Tavares Bastos  
Praça D. Pedro II, s/nº - Centro - Maceió-Alagoas - CEP: 57020-900

125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA REAFIRMAÇÃO DE CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PARECER DA COMPETÊNCIA MATERIAL E DOS LIMITES TERRITORIAIS DE DIVERSAS VARAS JUDICIAIS – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR MATO-GROSSENSE Nº 313/2008 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO LEGISLATIVO – 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 (RTJ 36/382, 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, 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 e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal do diploma legislativo impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata [...]. (ADI 4138, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019).

Corroborando com o que ora se sustenta, o voto do ministro Celso de Melo, relator da ADI 4138 é esclarecedor sobre o podere de emenda parlamentar e sua constitucionalidade mesmo em processos legislativos cuja iniciativa seja exclusiva de outros Poderes.

**O exercício do poder de emenda, como se sabe, constitui, quando concretamente manifestado, um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas. Trata-se, na realidade, de prerrogativa que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional.**

**O poder de emendar, nada mais sendo do que uma projeção do próprio poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações definidas no texto da Carta Política.**

O saudoso Ministro THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, ao versar esse tema, salientou (RDA 97/213):

*“(...) Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sobre o poder de emenda. A primeira entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A segunda, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a terceira é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa (...)” (grifei)*



ESTADO DE ALAGOAS  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**  
GABINETE DO DEPUTADO BRUNO TOLEDO  
Palácio Tavares Bastos  
Praça D. Pedro II, s/nº - Centro - Maceió-Alagoas - CEP: 57020-900

---

E arremata, o Ministro, com uma visão sólida do modelo instituído pelo diploma constitucional de 1988:

**Dentro desse contexto**, a Constituição Federal, **ao definir** o âmbito de atuação do poder de emendar, **elasteceu, significativamente, a possibilidade** do exercício dessa prerrogativa parlamentar.

**Esse novo tratamento constitucional** dispensado ao poder de emenda parlamentar, **mesmo** naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei **submetidos** à cláusula constitucional **que impõe** reserva de iniciativa, **mereceu correta apreciação** de MICHEL TEMER (*"Elementos de Direito Constitucional"*, p. 139, 5a ed., 1989, RT):

*"O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.*

***Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas?***

***Parece-nos que sim.** Mesmo que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. **O que a Constituição confere**, ao reservar iniciativa, **é a definição do momento** em que se deva legislar sobre determinada matéria. **O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional** de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional. **Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto.**" (grifei)*

Como no sistema jurídico nenhum exercício de posições jurídicas é ilimitado, o mesmo Ministro exalta a exegese constitucional sobre as limitações ao poder de emenda parlamentar:

Adotando essa premissa teórica, o Supremo Tribunal assinala não ser irrestrito o poder de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, pois, para legitimar-se, depende de: ( i) observância dos limites materiais definidos pelos arts. 63, I, e 166, §§ 3º e 4º, da Constituição e (ii) estrita relação de afinidade lógica com a proposição original (pertinência temática), sob pena de violar o princípio constitucional da divisão funcional de poder. (...):

Assim, não se sustentam as assertivas trazidas nas razões de veto de que ocorreu violação à separação dos Poderes, justo quando esta egrégia Casa se exerceu republicaneamente a competência que lhe foi outorgada, posto que é no caminho do amplo debate e abertura da

*f*



ESTADO DE ALAGOAS  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**  
GABINETE DO DEPUTADO BRUNO TOLEDO  
Palácio Tavares Bastos  
Praça D. Pedro II, s/nº - Centro - Maceió-Alagoas - CEP: 57020-900

explicação e defesa do contraditório, evitando comportamentos despóticos eventualmente exercíveis por chefes de outros Poderes que se deve proceder a elaboração de normas jurídicas.

Sendo assim, com a emenda parlamentar apresentada e aprovada inexistente a criação de despesas e há a afinidade da temática, pelo que é nítida a sua constitucionalidade não merecendo prosperar tal posição do Poder Executivo em vetar integralmente o Projeto de Lei 595/2018.

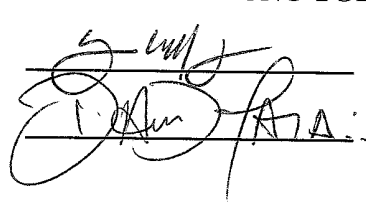
Por estas razões, somos contrários ao veto e pela manutenção do projeto.

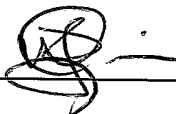
É o parecer.

**SALA DAS COMISSÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, em**  
**Maceió, 19 de JUNHO DE 2019.**

  
**PRESIDENTE**

  
**DEPUTADO BRUNO TOLEDO**



  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_