



Parecer nº 232/23

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Substitutivo nº 1 ao projeto de lei de iniciativa parlamentar de lei de nº 81/22 (PLL 81/22).

Primeiramente observo que substitutivo nada mais é que uma emenda, uma proposição apresentada como acessória de outra. Ou seja, uma proposição destinada a interferir em outra, a principal, no caso o Projeto de Lei nº 81/22 (PLL 81/2022). Sobre as espécies de emenda discorre o mestre José Afonso da Silva (in Processo Constitucional de Formação das Leis, 2º ed. p. 190/191):

“As propostas de modificação de um projeto em trâmite no Congresso ou em qualquer outro Parlamento podem ser de vários tipos. A pretendida modificação pode ter por fim acrescentar ao projeto de lei um novo artigo ou parágrafo ou item etc., como pode visar à supressão de qualquer dispositivo, bem como pode pretender substituir um ou mais dispositivos do projeto originário; (...)

Por isso, distinguem-se em substanciais, as que atingem o conteúdo da regulamentação proposta pelo proponente do projeto, e formais, as que têm por fim tão-só modificar a distribuição da matéria, feita pelo proponente. Por ser turno, as substanciais dividem-se em: a) aditivas, b) supressivas, e c) substitutivas.”

Nesse sentido, conforme destaca José Afonso da Silva, o Regimento da Câmara dos Deputados, com exatidão, define: **“Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, denominado-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto;”** – grifos nossos.

Então como se vê, o substitutivo é considerado uma emenda¹. Nesse passo, uma vez que a proposição principal foi arquivada em razão da manifestação unânime da CCJ pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação da matéria por vício de iniciativa as proposições acessórias (emendas, aqui incluídos os substitutivos) seguem o mesmo caminho.

Além disso, no que tange ao conteúdo do substitutivo em questão entendo que padece do mesmo vício de inconstitucionalidade. Nesse sentido além do que já foi dito no Parecer Prévio anterior (0358696) e no Parecer da CCJ (0423084) vale mencionar acórdão do TJ/RS no mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.410/2020, DO MUNICÍPIO DE CANOAS. proibição do fechamento total de atividades religiosas coletivas presenciais. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. independência e harmonia entre os poderes. usurpação de competência legislativa. direito à vida e à saúde. PROCEDÊNCIA.

I - Lei Municipal nº 6.410/2020, do Município de Canoas, que estabelece que as igrejas, os templos religiosos de qualquer culto, e as comunidades missionárias, como atividade essencial no Município de Canoas. A Lei veda o fechamento total das atividades religiosas coletivas presenciais, em especial nos períodos de calamidade pública.

II – Lei que dispõe sobre a atuação do Poder Executivo no que toca às políticas de enfrentamento da pandemia do coronavírus. **A classificação das atividades como essenciais ou não essenciais, para fins de autorização do funcionamento durante a pandemia do coronavírus, é política pública de saúde, temática eminentemente administrativa, que compete ao Poder Executivo. Afronta aos dispositivos constitucionais que cuidam da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Desrespeito aos artigos 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, todos da CE/89.**

III – Usurpação de competência legislativa. Matéria que extrapola o interesse local. Disposição que vai além da suplementação normativa. Afronta aos artigos 24, XII, e 30, I e II, da CF/88. Normas de reprodução obrigatória.

IV – Regra que vai de encontro à proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, e 196, *caput*, da CF/88).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (ADI n. 70084832294 , j. em 21.06.2021) - grifou-se.

Além da usurpação de competência legislativa no que se refere ao estado de calamidade de âmbito nacional (Covid-19) a classificação das atividades como essenciais ou não essenciais, para fins de autorização de funcionamento durante estado de calamidade no Município é matéria eminentemente administrativa, que compete ao Poder Executivo.

Isso posto entendo que existe óbice de natureza jurídica para tramitação do Substitutivo em questão.

Em 23 de março de 2023.

1No mesmo sentido: "Substitutivo é uma proposta de alteração global de uma proposição. Visa alterar substancial ou totalmente uma proposição. O substitutivo é considerado uma emenda substitutiva e recebe esse nome especial em razão da alteração maior que propõe." - fonte: https://educacaoadistancia.camara.leg.br/clique_regimento/card/26



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 23/03/2023, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0525752** e o código CRC **D474B9AD**.