

Porto Alegre, 18 de julho de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 15.218/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Joia solicita análise e orientações acerca da Emenda Modificativa nº 1, de autoria do próprio Legislativo, ao Projeto de Lei nº 4.537, de 2022, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: "Institui o 'Programa - Da Porteira pra Dentro', no âmbito do Município de Jóia".

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria já foi objeto de análise nesta consultoria por meio da Orientação Técnica IGAM nº 12.696, de 21 de junho de 2022. Por esta razão, os fundamentos jurídicos que abalizaram aquela análise quanto à competência do Município, à legitimidade da iniciativa e à viabilidade material da proposição não serão repetidos, a fim de se evitar desnecessária tautologia.

Feito este primeiro e necessário esclarecimento, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei que veio do Executivo. Na análise de uma emenda, espécie de alteração legislativa do projeto de lei original, cabe verificar primeiro se ela se relaciona aos dispositivos da proposição que pretende alterar, incluir ou suprimir. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O poder de emendar proposições que tramitam na Câmara Municipal é inerente ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos legislativos cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, crescer ou alterar qualquer disposição do original.

Todavia, em relação as matérias de iniciativa privativa do Prefeito, a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade. As emendas que apresentem alterações substanciais ou determinem o aumento de despesa inicialmente prevista em projetos de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo são consideradas inconstitucionais.

Nos casos em que a iniciativa seja privativa, não só o início do processo por Vereador está vedado, como também a proposição de emendas que o modifiquem.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a

usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

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 (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)

Assim, desde que respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei em tramitação.

Uma vez feitos esses esclarecimentos preliminares, passa-se a examinar especificamente a Emenda encaminhada para análise. Ainda que conste na justificativa da emenda que teria assinalado pelo Executivo que o Programa “Da Porteira Pra Dentro” contaria com uma coordenação específica e independente, tal regra não pode ser inserida no texto do projeto de lei porque a organização dos serviços públicos no Município e sua prestação são competências privativas do Poder Executivo. Ademais, considerando que o referido programa prevê a utilização de máquinas do patrimônio do Município, o Executivo é o gestor dos bens da municipalidade, tudo conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 41. Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

(...)

VI - **dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração**, na forma da lei;

(...)

IX - **planejar e promover a execução dos serviços e expedir atos próprios da atividade administrativa**;

(...)

XXI - **administrar os bens** e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos, taxas, tarifas e preços públicos;

(...)

Art. 48. **Os bens públicos municipais serão administrados pelo Poder Executivo**, ressalvada a competência da Câmara quanto aos que lhe incumbir. (grifou-se)

Tais bens poderão ser utilizados para prestar serviço no Município, no âmbito de programas como o “Porteira Pra Dentro”, mas sempre mediante concessão, permissão ou autorização do Poder competente: o Executivo, conforme reitera a Lei Orgânica Municipal:

Art. 50. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e o interesse público exigir, nos termos da lei.

Art. 51. Os bens públicos, em especial o maquinário utilizado em obras e estradas municipais, deverão ser recolhidos diariamente à garagem municipal ou a local apropriado, sob a responsabilidade de servidor público ou de membro da comunidade, na forma da lei.

Esclareça-se que as atribuições do Poder Legislativo são unicamente: legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Por “legislar” entenda-se que a Câmara não exerce essa função apenas quando toma a iniciativa das normas; pelo contrário, exercerá essa função toda vez que apreciar e votar projetos de leis que vêm do Executivo, bem como tomar a iniciativa em proposições sobre matérias que sejam de sua competência. Neste sentido, segundo Mário Jorge Rodrigues de Pinho¹:

Matérias de exclusiva competência do Prefeito:

- regime jurídico único de servidores, criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública;
- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

João Jampaulo Júnior² praticamente repete o entendimento do autor anteriormente citado:

Iniciativa privativa (exclusiva ou reservada) é a exceção (art. 61, § 1º, CF). Tal é conferida a apenas um órgão, agente ou pessoa, ou seja, é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara. **As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo são aquelas que a Constituição da República reserva exclusivamente ao Presidente da República, e que por simetria e exclusão aplica-se ao Prefeito Municipal. Encontram-se elencadas nas alíneas do inc. II do § 1º do art. 61 da CF. As leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam de criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes**

¹ Guia Prático do Vereador. 3ª ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1992, p. 67.

² O Processo Legislativo Municipal. 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 81.

orçamentárias, orçamento anual, **dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município.** (grifamos)

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles³ segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

Esclareça-se também que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁴.

A respeito de serviços como esse, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul é pacífica no sentido de confirmar a inconstitucionalidade de iniciativas da Câmara de Vereadores sobre este objeto, a exemplo do que demonstram as seguintes ementas, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

ADIN. MUNICÍPIO DE RIO DOS ÍNDIOS. **RESERVA DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA, COM DETERMINAÇÃO DE SERVIÇO A SECRETARIAS E USO DE BENS PÚBLICOS, AUSENTE PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA. E RESERVADA INICIATIVA DO EXECUTIVO LEI MUNICIPAL INSTITUIDORA DE PROGRAMA DE ATENDIMENTO A PROPRIEDADES RURAIS, COM SERVIÇO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E IMPOSIÇÃO DE ATIVIDADE A SECRETARIAS. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (6FLS - D.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70004297289, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do

³ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

⁴ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Jóia:

Art. 2º **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

(...)

§ 3º **É vedada a delegação de atribuições entre seus Poderes, e o cidadão investido em um deles não poderá exercer função em outro.** (grifamos)

RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em: 23-12-2002) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. RESERVA DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMAS EDUCATIVOS, COM DETERMINAÇÃO DE SERVIÇOS A SECRETARIAS E USO DE BENS PÚBLICOS. É reservada à iniciativa do Executivo lei municipal instituidora de programas educativos, com determinação de utilização de prédios públicos e imposição de atividade a secretarias. Precedentes. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70006829717, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em: 01-03-2004) (grifou-se)

Sendo assim, o Vereador não pode dispor sobre a coordenação do programa, tampouco sobre a definição de prioridades para concessão de isenções na utilização de referidos bens para prestar serviço conforme o tamanho da propriedade de cada produtor inscrito e beneficiado no programa.

Destarte, por todos esses ângulos de análise, conclui-se que a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera de competência do Poder Executivo. Assim, a emenda ao projeto de lei, ao dispor implícita ou explicitamente regras em matérias reservadas ao Executivo e acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade da Emenda Legislativa Modificativa nº 1 ao Projeto de Lei Executivo nº 4.537, de 2022, porque neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se reportar a matérias que são atribuições de competência privativamente reservada ao Executivo, conforme fundamentação jurídica da doutrina, legislação e jurisprudência a respeito do assunto.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM