



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

PARECER JURÍDICO
010/2022

Câmara de Vereadores de Jóia

PROTOCOLO Nº: 303

Recebido em: 21 / 7 / 2022

Horário: 15h41min

[Assinatura]
Servidor

Matéria: Emenda Modificativa nº 001/2022 ao Projeto de Lei nº 4.537/2022.

Ementa: EMENDA MODIFICATIVA. VEREADOR. MATÉRIA. INICIATIVA. PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO. COORDENAÇÃO DE PROGRAMA. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES PARA CONCESSÃO DE ISENÇÕES.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca da Emenda Modificativa nº 001/2022 ao Projeto de Lei do Executivo nº 4.537/2022, de autoria do Senhor Vereador Ignacio Levinski.

A exposição de motivos consta em anexo à minuta de lei, além do Projeto de Lei nº 4.537/2022, Orientação Técnica Igam nº 12.696/2022, Parecer da Assessoria Jurídica nº 011/2022, Atas das Comissões Permanentes e demais documentos.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Primeiramente, esclareça-se que o projeto de lei nº 4.537/2022 já fora analisado por meio do Parecer da Assessoria Jurídica nº 011/2022, exarado pela Assessora Jurídica, bem como pelo Igam-Orientação Técnica nº 12.696/2022.

No que tange à Emenda Modificativa nº 001/2022, a qual a Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social solicita parecer jurídico a essa Procuradora Jurídica, cabe explicar que a emenda é considerada uma proposição acessória à outra. A emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante.

Entretanto, é imperioso mencionar, que 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. Após, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo; se ela cria ou aumenta despesas. E, por fim, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

Insta salientar, que a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade, pois há matérias de iniciativa privativa do Prefeito. 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.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

Cabe ressaltar, que 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. Somente o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva ou até mensagem retificativa.

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)

No que se atine ao objeto de análise, ou seja, o teor da emenda analisada, observa-se que embora 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;**

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

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. (Grifo inserido)

Os referidos 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. Nesse sentido, 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.

Sobre a temática, 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 RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em: 23-12-2002)

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)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA

“Terra das Nascentes”

Insta acrescentar, ainda, a decisão exarada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes- STF, que teve repercussão geral reconhecida, o qual firmou-se no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal de 1988, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 878.911 RIO DE
JANEIRO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE
JANEIRO ADV.(A/S): JOSÉ LUIS GALAMBA MINC
BAUMFELD E OUTRO (A/S)

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO ADV.(A/S): ANDRÉ TOSTES

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei nº
5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação
de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa.
Competência privativa do Poder Executivo municipal.

**Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa
do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie
despesa para a Administração Pública, não trata da
sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem
do regime jurídico de servidores públicos.** 4.
Repercussão geral reconhecida com reafirmação da
jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário
provido. (Grifo inserido)

Conforme se depreende, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-
STF é no sentido de ser de competência privativa do chefe do Poder Executivo a iniciativa
de leis que versem sobre estrutura ou de atribuição de órgão da Administração Pública.
Leia-se, a propósito, a ementa do Recurso Extraordinário- RE 627.255, da relatoria da
ministra Cármen Lúcia e o julgado ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno, Relator o Ministro
Joaquim Barbosa, DJe de 30/11/07:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE
DISPÕE SOBRE **ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** INICIATIVA PRIVATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO
RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO
QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.RE 627.255. AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS
NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS
INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC.
**ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA
FAZENDA.** INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A
lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia
Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30/11/07- (Grifo acrescido).

Portanto, conclui-se, que 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.

Assim, a emenda ao projeto de lei, ao dispor sobre regras em matérias reservadas ao Executivo acaba por invadir a competência privativa do Chefe desse Poder e, **acarreta vício de inconstitucionalidade** violando o Princípio Constitucional da Harmonia e Separação dos Poderes.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente à Emenda Modificativa nº 001/2022 ao Projeto de Lei nº 4.537/2022, conforme as razões supracitadas, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

JÓIA (RS), 21 de julho de 2022

Ivania Regina Cadór
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1


IVANIA REGINA CADÓR
Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1