

Porto Alegre, 9 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 40.797/2019.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, solicita análise e orientação acerca de emenda ao Projeto de Lei nº 37, de 2019, com origem no Executivo, visando alterar o prazo do Termo de Cooperação com o Estado do Rio Grande do Sul, com interveniência da Brigada Militar.

II. A possibilidade jurídica da celebração de convênios, termos de cooperação técnica e ajustes congêneres, no que tange ao mencionado projeto de lei, foi analisada por meio da Orientação Técnica IGAM nº 40.275/2019, que conclui-se pela viabilidade técnica e jurídica.

No que respeita à emenda, importa dizer que se trata de proposição acessória, consoante se extrai da explicação da obra de José Afonso da Silva¹:

Conceito - Emendas são proposições apresentadas como acessórias de outras. São, em verdade, propostas de modificação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução que se encontre tramitando pela Câmara.

(...)

Restrições à capacidade de emenda dos Vereadores – A capacidade de apresentar propostas de emendas a projetos de leis pelos Vereadores é bastante restringida. Basta dizer que não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito ou da Mesa, salvo nos projetos desta sobre criação, alteração, extinção de cargos e serviços da Câmara e fixação dos respectivos vencimentos, (...), se bem que se admitam emendas ao projeto de lei do orçamento anual desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei das diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. (Grifou-se).

Assim, os mesmos requisitos que devem ser atendidos na proposição principal, precisam ser observados nas proposições acessórias.

¹ SILVA, José Afonso. Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 109 a 111.



Neste sentido o IGAM editou o seguinte texto em seus Informativos: “Apresentação de Emendas em Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo”², o qual conclui que:

Deste modo, em sede de conclusão, afirma-se que a apresentação de emendas parlamentares em projetos de lei cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo é possível, desde que estas não determinem o aumento de despesa com a execução da norma, nem desfigurem ou desnaturem a proposta inicial.

Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal manifestou em recente decisão:

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. 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 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 – REAFIRMAÇÃO DE CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PARECER DA 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. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO

² <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/apresentacao-de-emendas-em-projetos-de-lei-de-iniciativa-do-executivo.pdf>



CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (ADI 4138 - MT, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-10-2018, Plenário, DJe-045, de 6-3-2019.)

Acerca deste tema segue, também, jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, assim exarada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.087, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE BOM RETIRO DO SUL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE OUTORGA COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO INSTRUMENTO DE MANDATO. 6 TÁCITO, Caio. “Poder de iniciativa e Poder de emenda” in RDA 28/51. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Sr. Prefeito Municipal apresentado, após determinação do Relator, o instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos ao advogado firmatário da inicial da ação, restou suprida a irregularidade argüida pela Procuradoria-Geral do Estado. 2. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. 3. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, **não poderia a Câmara de Vereadores usar o seu poder de emenda e introduzir normas que versam a organização e o funcionamento da administração, verificando-se vícios formal e material**, com clara afronta ao disposto nos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, alínea d, art. 61, inc. I, e art. 82, inc. II e VII, da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066119819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 26/01/2016). AGRAVO REGIMENTAL.

Assim, uma vez respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição da República, nada obsta que seja proposta emenda ao projeto de lei de iniciativa do Prefeito.

No entanto, quanto à emenda submetida à análise, observa-se que esta



IGAM[®]

apresenta vício de iniciativa, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição da República³, na medida em que interfere na organização administrativa dos entes celebrantes do ajuste, pois a estes cabe definir os termos administrativos do pacto ajustado, notadamente quanto ao seu prazo de execução.

III. Pelo exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica da emenda proposta ao projeto de lei nº 37, de 2019.

O IGAM permanece à disposição.



MARGERE ROSA DE OLIVEIRA
OAB/RS 25.006
Consultora do IGAM



EVERTON M. PAIM
OAB/RS 31.446
Consultor Jurídico do IGAM

³ Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

