



Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO PARECER EMENDA DE FLS. 15/16

Matéria: Projeto de Lei Ordinária nº 1365/2023

Ementa: DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO NOME DO VEREADOR AUTOR DA EMENDA PARLAMENTAR QUE CUSTEIOU PARTE OU TOTALMENTE QUAISQUER OBRAS OU REFORMA DE PRÉDIOS PÚBLICOS NA REFERIDA PLACA DE INAUGURAÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autoria: Eduardo Moraes

Autoria Emenda: Eduardo Moraes

Relatoria: Jair Ferraz

I - RELATÓRIO

Volta a esta Comissão para emissão de parecer quanto sua constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa o projeto de lei em epígrafe, face a emenda apresentada pelo Vereador Eduardo Moraes que pretende alterar o art. 1º da proposta apresentada inicialmente com o seguinte texto: “As placas informativas de obras públicas, bem como as placas de inauguração, quando instaladas pelo Poder Público Municipal, deverão constar o nome do Parlamentar autor da emenda ao orçamento, caso a referida obra tenha sido custeada, no todo ou em parte, por recursos oriundos de emenda individual impositiva.”

O Projeto inicial recebeu parecer contrário da Comissão de Legislação, Justiça e Redação tendo em vista que, não caberia a iniciativa do legislativo estabelecer ou impor obrigações administrativas ao Poder Executivo, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes.

O parecer foi rejeitado pelos Nobres Edis.

Esse é o relatório

II - FUNDAMENTAÇÃO

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

IV - Legislação, Justiça e Redação:

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
 - b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
 - c) redação final e proposição;
 - d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
 - e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento.
- (grifos nossos)

Inicialmente, insta salientar que a manifestação desta Comissão restringe-se à análise dos aspectos de constitucionalidade e legalidade da proposição apresentada, além da observância da técnica legislativa, à luz da legislação vigente, não adentrando, portanto, no mérito da matéria.

Emendas conforme nos ensina o festejado constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA:

(...) emendas são **proposições apresentadas como acessório de outras**. São, em verdade, propostas de modificação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução que se encontra tramitando pela Câmara. (...)
(g.n.)

Espécies - As emendas podem atingir o conteúdo do projeto ou simplesmente prever modificações formais. Daí conceberem-se primeiramente duas espécies de emendas: **(a)** as emendas substanciais, as que atingem o conteúdo da regulamentação proposta no projeto original; **(b)** as emendas formais, as que têm por fim tão-só modificar a distribuição da matéria contida no projeto original.

As emendas substanciais subdividem-se em **(i)** Aditivas. Que são proposições que se acrescentam a outra: por exemplo: a emenda que manda acrescentar mais um parágrafo a determinado artigo do projeto; **(ii)** supressivas, que são proposições que mandam erradicar qualquer arte outra; por exemplo: uma emenda mandando suprimir um artigo do





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

projeto; e **(iii)** substitutivas, visa retirar uma parte existente na proposição e acrescentar outra em seu lugar, portanto, substitui parte de uma proposição pela parte apresentada. O 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.

A apresentação de emendas, encarada pelo Prof^o Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

"como **uma iniciativa acessória ou secundária**, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar"¹ (g.n.)

Certamente com amparo em lições como as acima citadas, a Resolução 031/2002 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Uberlândia, ao tratar da matéria também explicita, senão vejamos:

"Art. 224. Emenda é a **proposição apresentada como acessória** da outra, com a finalidade de aditar, modificar, substituir ou suprimir dispositivo.

§ 1º Aditiva é a Emenda que visa a acrescentar dispositivo.

§ 2º Emenda de Redação ou Modificativa é a que objetiva sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto no dispositivo.

§ 3º Substitutiva é a Emenda apresentada como sucedânea de dispositivo.

§ 4º Supressiva é a Emenda destinada a excluir dispositivo." (g.n.)

Como é sabido, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados visando a formação da Norma Jurídica.

Iniciado o Processo Legislativo, por intermédio da apresentação de uma proposição que é encaminhada à Mesa Diretora do Poder Legislativo, passa-se à fase seguinte, onde as emendas podem ser apresentadas.

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. Vale destacar que, consoante à doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao

¹FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outros Poderes, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa.

No entanto, **incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional** bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

Na emenda ora analisada, visa alterar o art. 1º da proposta original a qual recebeu parecer contrário por ferir os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna, veja-se "in verbis": "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

A rejeição do parecer pelos Nobres Edis, no entendimento desta Comissão, não torna a matéria constitucional, o projeto recebeu parecer contrário pela inconstitucionalidade, a emenda por ser assessória ao projeto, sua temática continua a ser inconstitucional pelos mesmos motivos.

A proposição (emenda) apresentada viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, é vedado ao Poder Legislativo a iniciativa de matéria tipicamente administrativa, versando sobre a criação e organização dos órgãos e serviços da administração pública.

Eis o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato;





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'" (grifo nosso, em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal. A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal. Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (op. cit., v. 4, t. II, pág. 287).

No mesmo sentido, João Jampaulo Júnior, a sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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 orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Mais uma vez cabe lembrar Ives Gandra Martins que observa:

"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade" (op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem decisão sobre tema semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE ALTERA VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL - LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE - É inconstitucional lei decorrente de projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo, porque importa em ingerência da Edilidade na administração municipal e acarreta aumento de despesa da Administração Pública. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.11.065846-5/000 - COMARCA DE CAMPESTRE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUN BANDEIRA SUL - REQUERIDO(A)(S): PRESID CÂMARA MUN BANDEIRA SUL, SERVIÇO DE ÁGUA, ESGOTO E LIMPEZA PÚBLICA - SAELP - RELATOR: EXMO. SR. DES. JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES (grifo nosso)**

Como se vê, não cabe por iniciativa do legislativo estabelecer ou impor obrigações administrativas ao Poder Executivo, por violar o princípio constitucional da separação dos poderes.

A pretendente proposição busca impor à Prefeitura a forma/conteúdo como deve vir as placas informativas e de inauguração de obras públicas custeadas total ou parcialmente com verba de emenda individual.

Logo, além de vício formal de iniciativa, há violação ao princípio da impessoalidade, o que torna a emenda inapta à tramitação.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Mais uma vez ressalta-se que nenhum parecer tem a primazia da verdade absoluta, pois trazem em cada linha aquilo que estudam sobre a questão analisada, para ao final opinarem pela legalidade e constitucionalidade ou o contrário em cada propositura.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e não vinculante, os pareceres da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, s.m.j.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico constitucional, legal e regimental da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela REJEIÇÃO da tramitação da emenda** em análise.

Sala das Comissões, 18 de março de 2024 11:28:27.

Jair Ferraz
Relator

Antônio Augusto - Queijinho
Presidente

Anderson Lima
Membro

