

DO PODER DE EMENDAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

RAUL ARMANDO MENDES

Subprocurador da Justiça

SUMÁRIO: 1. Primeiras regras sobre o processo legislativo. 2. Os atos normativos sujeitos à elaboração legislativa. 3. O processo legislativo das leis, decretos e resoluções no âmbito municipal. 4. O poder de iniciativa municipal. 5. Das emendas aos projetos de leis, decretos legislativos e resoluções municipais. 6. O abuso do poder de emendar. 7. Do projeto de lei orçamentária e o poder de emendá-lo.

1. PRIMEIRAS REGRAS SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO

Sabe-se que foi no Ato Institucional n. 2, de 1966 que surgiram, no Brasil, as primeiras regras sobre uma nova sistemática de tramitação de projetos de leis *latu sensu* nas Casas do Congresso Nacional, através dos artigos 4.º e 5.º e seus parágrafos. Por outro lado, esse mesmo diploma, em seu artigo 32, parágrafo único, mandou que a sistemática fosse estendida às Assembleias Legislativas dos Estados, no prazo de 60 dias, "findo o qual aquelas normas passarão, no que couber, a vigorar automaticamente nos Estados."

A Constituição de 1967 e sua Emenda n. 1, de 1969, repetiram aqueles textos, ficando, assim, o processo definitivamente incorporado ao nosso Direito Constitucional positivo.

2. OS ATOS NORMATIVOS SUJEITOS À ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

O processo legislativo, pode-se dizer, é o conjunto de atos tendentes à elaboração de leis *latu sensu*. É o procedimento legislativo na confecção das leis.

Reza o artigo 46, da Constituição Federal, que o processo legislativo compreende: a) emendas à Constituição; b) leis complementares à Constituição; c) leis ordinárias; d) leis delegadas; e) decretos-leis; e f) decretos-legislativos; e g) resoluções.

No tocante à competência municipal só diz respeito às leis ordinárias unicamente sobre "assuntos locais", de seu "peculiar interesse," decretos legislativos e resoluções.

Assim, é vedado à Câmara de Vereadores legislar sobre Direito Constitucional, Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico e do Trabalho. A União reserva-se esse poder legiferante (Constituição Federal artigo 8.º, item XVIII, letras "a" e "b"). Há outros assuntos que igualmente podem ser legislados pela União e supletivamente pelo Estado-membro, excluídos os Municípios.

Qualquer norma municipal regulando matéria concernente à competência privativa da União ou supletivamente do Estado-membro, pelo Município é desenganadamente **inconstitucional**.

Dizia Ruy, citado por Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, ed. 1977/RT): "Um ato inconstitucional não é de lei; não confere direitos; não estabelece deveres; não cria proteção; não instituiu cargos. É, juridicamente considerado, como se nunca tivesse existido".

3. O PROCESSO LEGISLATIVO DAS LEIS, DECRETOS E RESOLUÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Esse assunto, no âmbito municipal, só interessa ao que diz respeito à lei ordinária, o decreto legislativo e a resolução.

Para José Afonso da Silva ("Manual do Vereador", 2.^a ed./Cepam), "a lei é o ato jurídico geral, abstrato, obrigatório e inovador da ordem jurídica, pouco importando sua origem orgânica".

Para Hely Lopes Meirelles (ob. cit. pág. 751), o "decreto legislativo" não é lei nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários.

O mesmo se pode dizer com vistas à **resolução**. Ela é também um ato político-administrativo sobre matéria de competência exclusiva da Câmara, gerando efeitos de interesse interno.

A lei, o decreto legislativo e a resolução são atos de nível hierárquico diversos, salvo os dois últimos, que inclusive têm a mesma força jurídica.

No tocante à hierarquia das leis, não há supremacia de lei federal sobre estadual, ou desta sobre a estadual, ou de ambas sobre a municipal. A supremacia é da "competência" para tratar do assunto nelas versados.

No Município, como na União ou no Estado-membro, o Chefe do Executivo participa do processo de formação das leis pela sanção e pelo veto, já que a rigor a promulgação e a publicação não integram o processo legislativo.

4. O PODER DE INICIATIVA DE LEIS MUNICIPAL

Cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara e aos Prefeito a iniciativa do processo legislativo (artigo 27 da Lei Orgânica do Estado de São Paulo).

Há duas espécies de iniciativa: a) a **concorrente**, que tanto é do Vereador, como da Mesa e do Prefeito, e a **privativa** ou **reservada**, do Prefeito. Há também essa espécie para a Mesa da Câmara, quando se tratar de criar, alterar ou extinguir cargos e serviços da Câmara e fixar os respectivos vencimentos, bem como das que autorizar a abertura de créditos suplementares ou especiais através de anulação parcial ou total de sua dotação (artigo 27, § 2.º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo).

Na competência **privativa** ou **reservada** do Prefeito está a iniciativa dos projetos de leis que: a) disponham sobre matéria financeira; b) criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens de servidores do Executivo; c) importem em aumento ou **diminuição** (exclusivamente da Lei Orgânica do Município de São Paulo) da receita; disciplinem o regime jurídico de seus servidores.

Há, ainda, uma terceira espécie: a **iniciativa vinculada**, consoante lição do Mestre José Afonso da Silva.

Será, portanto, de **iniciativa legislativa vinculada** a lei que se determine a matéria de sua competência e o momento de sua oportunidade.

A lei orçamentária é um exemplo. O Prefeito tem a titularidade absoluta dela, só podendo tratar de assunto específico de receita e despesa, dentro de um entendimento mais amplo de orçamento-programa, e enviar o projeto à Câmara em prazo prefixado (no Estado de São Paulo até o dia 30 de setembro de cada ano, ou seja no ano anterior ao que a Lei aprovada entrará em vigor).

Outro exemplo de competência vinculada é a resolução legislativa sobre a fixação do subsídios do Prefeito. Deverá ser aprovada numa legislatura para viger na seguinte.

Sobre o aspecto formal, tanto o projeto de lei como de decreto legislativo e resolução devem ser apresentados como um diploma legal já em vigência, isto é, deve ter "número, data, ementa, preâmbulo, texto, artigos, parágrafos, incisos, alíneas."

Ter a matéria ordenada, para que não desborde do assunto versado.

A redação deve ser vasada em vernáculo escorreito, com palavras simples, períodos curtos e na ordem direta.

Ensina Hely Lopes Meirelles (ob. cit. pág. 669): Não se exige que o legislador seja um purista e um literato, mas que verse a língua e escreva a lei com clareza e precisão."

5. DAS EMENDAS AOS PROJETOS DE LEIS, DECRETOS LEGISLATIVOS E RESOLUÇÕES

Os projetos de lei, quer da iniciativa privativa, reservada ou vinculada da Mesa, do Prefeito, ou mesmos os de iniciativa concorrente dos Vereadores, apresentados à Câmara, submetem-se aos trâmites do processo legislativo e regimento interno: "discussão, votação, sanção e veto," notadamente.

Na fase das discussões esses projetos podem receber **emendas** destinadas a alterar ou modificar o texto, quer formal quer substancialmente, podendo serem apresentadas por qualquer Vereador, membros da Mesas, ou pelo Prefeito, naqueles projetos que tenham o monopólio da iniciativa.

As emendas devem ter pertinência com a matéria tratada no projeto, sob pena de serem consideradas outro projeto, atendidas as formalidades.

A emenda da emenda é chamada de **subemenda**.

E as emendas podem ser de vários tipos: "aditivas, supressivas, substitutivas, separativas, unitivas, distributivas." Para José Afonso da Silva (ob. cit. pág. 89 — "Manual de Vereador"), as três primeiras são denominadas "substanciais; as três últimas, "formais."

Com o advento da Resolução de março de 1964 e a legislação que se lhe seguiu, ficou restrito o poder de emenda dos Vereadores, chegando mesmo a não se admitir emendas em projetos de lei que aumentem ou diminuam a despesa ou a receita, projetos esses, como se sabe, da iniciativa reservada do Prefeito.

Em verdade, o poder de emendar projetos oriundos do Executivo ficou adstrito a quem tem o poder da iniciativa.

Os projetos de lei vindos do Prefeito são emendados através de "mensagem aditiva". O Prefeito, diretamente, não pode emendar projetos de lei de iniciativa dos Vereadores ou da Mesa da Câmara.

Convém ressaltar, outrossim, que pessoas estranhas à Câmara não podem emendar projetos de lei.

Podem receber emendas também os projetos de decreto legislativo e resolução. Esses atos independem de sanção e não estão sujeitos a veto. Cabe ao Presidente da Câmara a sua promulgação e publicação.

Não cabe emenda ao veto apostado ao projeto de lei remetido para sanção.

Comunicado o veto à Presidência da Câmara, esta convocará os Vereadores para apreciá-lo, em prazo certo. Se não houver a concordância por maioria de dois terços, o veto será rejeitado. Se não foi apreciado no prazo assinado, considerar-se-á aprovado. Se rejeitado, compete ao Presidente promulgá-lo, em seguida publicá-lo para que gere os efeitos disciplinadores.

6. DO ABUSO DO PODER DE EMENDAR

Constituem abuso do poder de emendar as emendas capazes de modificar a substância do projeto de lei de iniciativa reservada.

Não vale mais o Sumulado n. 5 do Supremo Tribunal Federal cujo verbete diz que a sanção **supre** a falta de iniciativa. Isso tanto para o projeto como um todo ou para as emendas.

O verbete assentou-se em jurisprudência firmada ao tempo da vigência da Constituição de 1964, que dava exclusividade de iniciativa de projetos de lei que importassem em aumento de despesa pública ao Chefe do Poder Executivo Federal, sem vedar, contudo, a apresentação de emendas pelos senhores senadores e deputados federais.

Hoje reza o artigo 57, parágrafo único, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969: "Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista".

Segundo o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Oswaldo Trigueiro, como Relator na Representação n. 890, de ex-Estado da Guanabara, "quando a Constituição determina que não serão admitidas emendas, que aumentem a despesa prevista, quer dizer, certamente, que tais emendas não podem ser apresentadas, não podem ser aprovadas, não podem ser sancionadas, não podem, enfim, ser adicionadas ao texto em elaboração (Revista Trimestral de Jurisprudência, 69/633)".

É, pois, uma vedação em termos absolutos.

A norma proibitiva tem como destinatário os membros do Legislativo. Daí por que o Poder Executivo não pode levantá-la, ainda que indiretamente, com a sanção convalidadora. Indo mais longe; a emenda, nesses casos, não pode ser recebida ainda que para simples discussão.

Os projetos assim sancionados sofrem do vício da inconstitucionalidade na elaboração legislativa, inconstitucionalidade substancial, diríamos.

Nesses projetos no entanto, podem ser admitidas emendas **formais**.

Caso sancionado um projeto do tipo, o Executivo transbordaria dos lindes da constitucionalidade ou da institucionalidade.

Para Seabra Fagundes, "somente emendas de três espécies se mostram conciliatórias com o monopólio de proposição do Poder Executivo: I — emendas redutoras da despesa proposta, que, obviamente, não atentam contra o espírito do texto constitucional limitativo do direito de propor; II — emendas destinadas a contemplar situações omitidas, num projeto, mas que texto constitucional equipara às nele tratadas, pois corrigem a iniciativa para dar cumprimento à Constituição; III — emendas modificativas da estrutura formal de um projeto, que não o descaracterizando, respeitam, no essencial, a vontade do proponente."

"Admitir a ampliação da iniciativa fora desses casos, seria tornar a privatividade inoperante. A simples conexão da matéria entre a emenda e o projeto, não é suficiente para justificar a participação inovadora do Poder Legislativo (Parecer p/ o Estado de São Paulo, na Representação de Inconstitucionalidade n. 700/66).

Numa síntese, poderíamos dizer que não pode emendar quem não tem o direito de iniciativa.

"O poder de emendar é corolário do poder de iniciativa (Min. Lafayette de Andrada, Revista de Direito Administrativo, 42/240-244)."

Orosimbo Nonato, saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal, diria: "O poder de emendar não pode extrapassar aqueles lindes. Apenas se admitem **emendas compatíveis** com a finalidade de lei". As emendas que atentem contra o poder de iniciativa devem ser ineficazizadas pelo veto.

7. DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA E O PODER DE EMENDÁ-LO

Nesse passo merece destaque especial o projeto de lei orçamentária, ou melhor dizendo as "emendas ao projeto de lei orçamentária".

De iniciativa vinculada, cabe ao Prefeito, apresentar o projeto até 30 de setembro do exercício anterior (no Estado de São Paulo, Lei Orgânica dos Municípios). Essa exclusividade de iniciativa é colorário do princípio mais amplo do monopólio das lei de caráter financeiro.

Aprovado o projeto pela Câmara retorna ao Prefeito, que poderá escoimá-lo dos vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade introduzidos quando da tramitação naquela, através do veto parcial ou total.

Muito se polemizou sobre a rejeição do orçamento pela Câmara. Houve até artigo na Constituição paulista (artigo 80, parte final), dizendo que, "rejeitado o projeto, subsistirá a lei orçamentária anterior". O Supremo Tribunal Federal fulminou a norma pelo vício da inconstitucionalidade.

Assim, a Câmara de Vereadores não pode rejeitar o projeto de lei orçamentária. Se o fizer, ou não o devolvendo para sanção até a data prevista, o Prefeito promulgará o projeto na forma original, ou seja como o foi à Câmara, acompanhado de mensagem de apresentação.

No respeitante às emendas, nenhuma ou quase nenhuma emenda pode ser apresentada ao projeto de lei orçamentária.

Os princípios constitucionais federais são aplicáveis aos Municípios, também no relativo à elaboração da lei orçamentária.

A Lei n. 4.320, de 1964, de observância também pelo Município, diz que na lei orçamentária não se admitirão emendas que: a) alterem a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta; b) concedam dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) concedam dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) concedam dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções (artigo 33)".

E se alguma dúvida ainda pairar, vale transcrever o § 1.º, do artigo 65, da Constituição Federal: "Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo".

E Hely Lopes Meirelles arremataria (ob. cit. pág. 777): "Emendas admissíveis serão aquelas que corrigirem erros de cálculo, eliminarem disposições estranhas ao orçamento, ou excluam despesas não autorizadas por lei formal ou material, sabido que o orçamento é apenas lei formal".