

Porto Alegre, 25 de maio de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 13.189/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, solicita orientação acerca de emenda e substitutivo, como segue:

O Vereador Tiago Piotto da Silva propôs Projeto Substitutivo nº 08/17 à Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre os subsídios dos agentes políticos. A Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, nos solicitou o encaminhamento da presente consulta a esta honrada consultoria, para resposta objetiva e clara, nos seguintes termos:

O Projeto Substitutivo pode ser apresentado por apenas um Vereador? Ou deve ser apresentado por 1/3 dos Vereadores da Edilidade? Ou somente pela Mesa Diretora?

Eventuais emendas à Proposta de Emenda originária (02/17), pode ser apresentada por um único Vereador?

II. Preliminarmente, informa-se que a análise gira em torno do questionamento, ou seja, apenas no que diz respeito à origem para a apresentação de substitutivo e emenda.

III. Inicialmente vejamos que José Afonso da Silva¹ conceitua emendas da seguinte forma:

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, (...)**

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

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).

O substitutivo é uma emenda global, ou seja, em se tratando de mudança substancial, apresenta-se substitutivo, que é uma emenda mais ampla, consoante decide o Supremo Tribunal Federal:

Projeto de lei aprovado na Casa iniciadora (Câmara dos Deputados) e remetido à Casa revisora (Senado Federal), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara. A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que "emenda substitutiva é a apresentada à parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto" (§ 4º do art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (art. 190 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa a outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo.

[**ADI 2.182 MC**, rel. min. **Maurício Corrêa**, j. 31-5-2000, P, *DJ* de 19-3-2004.]

Neste sentido, segue o Regimento Interno da Câmara da Municipal:

ART. 209. Substitutivo é o Projeto de Lei, Projeto de Lei complementar, de Decreto Legislativo ou de Resolução apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já em tramitação sobre o mesmo assunto.

§ 1º A . O substitutivo sobrestará sobre o original, até que seu trâmite se encerre, quando daí o original continua seu trâmite de onde parou. (ACRESCENTADO PELA RESOLUÇÃO Nº 4.284, DE 09/12/2014)

§ 2º. Apresentado o substitutivo por Comissão competente, será enviado às outras Comissões que devam ser ouvidas a respeito e será discutido e votado, preferencialmente antes do projeto original.

§ 3º. Apresentado o substitutivo por Vereador, será enviado às Comissões competentes e será discutido e votado, preferencialmente antes do projeto original.

§ 4º. Sendo aprovado o substitutivo, o projeto original ficará prejudicado e, no caso de rejeição, tramitará normalmente.

ART. 210. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra proposição.

§ 1º. As emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas:

I - emenda supressiva é a que visa suprimir, em parte ou no todo, o artigo, §, inciso, alínea ou item do projeto;

II - emenda substitutiva é a que deve ser colocada em lugar do artigo, §, inciso, alínea ou item do projeto;

III - emenda aditiva é a que deve ser acrescentada ao corpo ou aos termos do artigo, §, inciso, alínea ou item do projeto;

IV - emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, §, inciso, alínea ou item sem alterar a sua substância.

§ 2º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.

§ 3º. As emendas e subemendas recebidas serão discutidas e, se aprovadas, o projeto original será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que lhe dará nova redação, na forma do aprovado.

IV. No caso vertente à consulta, importa dizer que a disciplina acerca do assunto deveria constar do Regimento Interno, que precisaria dizer a quem compete a apresentação de substitutivos e emendas à PELOM. Todavia, o regulamento da Câmara não dispôs sobre o assunto. Deste modo, de plano se recomenda a alteração do Regimento Interno para que discipline a matéria de forma clara.

Ainda que inexistente a disposição acerca de substitutivo quanto à Proposta de Emenda à LOM, não haveria lógica em não se permitir sua apresentação apenas para esta proposição, tendo em vista que o processo legislativo restaria aliado, pois estar-se-ia impedindo seu aperfeiçoamento.

Quanto à admissibilidade da apresentação, resta dizer que não há regra regimental que não permita a apresentação de tais proposições acessórias por Vereador. À evidência que não se pode apresentar emenda a "matérias" que sejam, na Lei Orgânica Municipal, por simetria com a Constituição Federal, reservadas ao Poder Executivo ou à Mesa Diretora.

Assim, reiterando-se que se responde somente no que diz respeito à origem, pontua-se cada questionamento:

O Projeto Substitutivo pode ser apresentado por apenas um Vereador? Ou deve ser apresentado por 1/3 dos Vereadores da Edilidade?

Em análise com a Constituição Federal, veja-se que a Proposta de Emenda à Constituição possui regras para sua apresentação.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

(...)

A Lei Orgânica precisa guardar a simetria constitucional e assim dispôs:

ART. 32 - A Lei Orgânica Municipal poderá ser Emendada mediante proposta:

I - de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal;

(...)

Desta forma, a proposição principal requer a subscrição de um terço dos deputados para a PEC e também um terço em âmbito local para a proposta de emenda à lei orgânica municipal.

Observe-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não se manifesta quanto ao exame de admissibilidade de emendas à proposta de emenda à Constituição.

Contudo, se verificada a tramitação do processo legislativo para a espécie, nota-se que para a apresentação de emendas à proposta de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados tem-se por exigido a subscrição de 171 deputados², o que representa um terço de seus membros.

Deste modo, tecnicamente os regimentos internos devem ditar as regras, mas a orientação mais razoável, em caso de omissão, é que o acessório siga o principal, portanto se adote o mesmo requisito quanto à subscrição.

Ou somente pela Mesa Diretora?

Não há na Lei Orgânica previsão de apresentação de Proposta de Emenda à LOM pela Mesa Diretora, mas por um terço dos membros da Câmara.

Na LOM, por exemplo, por simetria com a Constituição Federal, deve constar que a fixação dos subsídios dos agentes políticos será realizada pela Câmara. Assim o número de subscritores para apresentar modificação na LOM ou em emendas à proposição, por razoabilidade é o mesmo, ou seja, um terço dos membros. Não se confunda com a possível reserva de iniciativa legislativa da Mesa Diretora para deflagrar o processo legislativo em caso de fixação de subsídios de uma legislatura para a subsequente, que é uma regra regimental (não sendo simetricamente obrigatória).

Eventuais emendas à Proposta de Emenda originária (02/17), pode ser apresentada por um único Vereador?

² <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/526486-PEC-DE-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-RECEBE-130-EMENDAS-VALIDAS-PARA-SEREM-ANALISADAS.html>

<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=395>



Reitera-se que o assunto deveria constar no Regimento Interno, que por sua vez, na literalidade, não impede a apresentação por um só Vereador. Todavia, se utilizado o parâmetro mencionado quanto à proposição acessória seguir a principal, bem como, por analogia, a prática adotada na Câmara dos Deputados, que se apresenta razoável, seria necessária a assinatura de um terço dos membros e não somente um Vereador.

Por oportuno, verifique-se, ainda, que as emendas apresentadas pela Câmara devem respeitar a reserva de iniciativa do Prefeito. Assim, é possível que a Câmara apresente emenda, desde que não entre na seara reservada ao chefe do Poder Executivo.

Sobre esse assunto, o IGAM elaborou texto, que consta nos seus Informativos, recomendando-se a leitura: Apresentação de Emendas em Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo³.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

Brunno Bossle
OAB/RS 82.902
Supervisor jurídico do IGAM

³<https://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/p9VZZjCCOHYjT8Y2uZa7meHZAKqSjk4nQ3re8rQl.pdf>