



Porto Alegre, 18 de setembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 21.754/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientações acerca de Emenda Aditiva ao Projeto de Lei Legislativo, que tem como ementa: "Institui o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde no âmbito do Município de Santana do Livramento".

II. Preliminarmente, é preciso fazer o seguinte esclarecimento: enquanto proposição acessória da principal, a viabilidade de uma emenda está necessariamente condicionada à viabilidade do próprio projeto de lei que visa alterar. Esta questão será abordada mais adiante nesta Orientação Técnica. Primeiro, porém, mostra-se necessário analisar o próprio projeto de lei que a emenda visa alterar.

Dito isso, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, não obstante, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Assim, um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas**

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 9º Ao Município compete privativamente:

(...)

III - organizar e prestar diretamente ou sob alegação, sempre através de licitação, os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial, bem como dispor sobre os mesmos;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

No caso vertente da análise, observa-se que o projeto de lei foi redigido com o cuidado de não se dirigir expressamente ao Poder Executivo, dispondo sobre a forma como o programa será implantado e executado, criando-lhe obrigações. As exceções são os arts. 5º e 6º que se referem expressamente ao Executivo:

Art. 5º As ações do Programa deverão ser realizadas através das unidades e equipamentos da Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 6º Esta lei deverá ser regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Poder Executivo poderá regulamentar a presente lei naquilo que for necessário ao seu cumprimento através de Decreto Municipal.

Por oportuno, comente-se apenas que a técnica legislativa do projeto de lei está totalmente contrária às orientações da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis. Ademais, se observa uma contradição entre o texto do art. 6º e o parágrafo único acima transcrito, pois, enquanto um determina ao Executivo a regulamentação da lei no prazo de 90 (noventa) dias, o outro deixa ao alvedrio de regulamentar apenas “naquilo que for necessário”.

Porém, nem mesmo seria preciso citar palavras ou expressões como “Poder

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.



Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se inferir que, ao dispor, sobre a criação e principalmente sobre a execução do programa de práticas integrativas, se constata que se trata de matérias afetas à competência do Poder Executivo para planejar e promover a execução de serviços públicos no Município.

Nesse contexto, pergunta-se: quem implantaria o programa? Quem decidirá que a execução do programa deverá ser descentralizada? Quem prestará os serviços de assessoria técnica e promover ações com instituições afins? Quem regulamentará o programa? Ora, a bem da verdade, estas expressões do projeto de lei em análise estão a se referir diretamente ao Executivo, uma vez que os serviços de saúde, mesmo sob a perspectiva complementar da educação popular em saúde nas unidades de serviços que compõem a estrutura do Município nada mais são do que serviços desempenhados por aquele Poder.

Ainda nesse contexto, é pertinente verificar, nos termos da Lei Orgânica Municipal, qual agente detém a competência para estes atos que se relacionam à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III - **iniciar o processo legislativo** na forma e nos casos previstos nesta Lei;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução**;

V - dispor sobre a organização e o **funcionamento da administração municipal**, na forma da lei;

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifos nossos)

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, é sempre de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵, segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre **a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Assim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo local, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, o exercício das prerrogativas por cada agente público se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes,

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



consoante princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos⁶.

Por oportuno, em matérias semelhantes à ora analisada, a jurisprudência dos Tribunais pelo país tem se orientado no seguinte sentido, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.001, DE 30 DE JUNHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE CRIA O PROGRAMA DE TERAPIAS NATURAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INICIATIVA DE LEI PARA CRIAÇÃO DE ÓRGÃO NA ADMINISTRAÇÃO QUE PERTENCE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.001/2020 DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2257572-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 19/11/2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.497, DE 22 DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TERAPIAS COMPLEMENTARES ALTERNATIVAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.497/2008, do Município de Pelotas, ao dispor sobre a implantação de Terapias Complementares Alternativas na Secretaria Municipal de Saúde, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70037007168, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do

⁶ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município**, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento:

Art. 5º - **São poderes do Município**, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

§ 2º - Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. . (grifou-se)

RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 21-11-2011) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.497, DE 22 DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE DISPÕE SOBRE A **IMPLANTAÇÃO DE TERAPIAS COMPLEMENTARES ALTERNATIVAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.497/2008, do Município de Pelotas, **ao dispor sobre a implantação de Terapias Complementares Alternativas na Secretaria Municipal de Saúde, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037007168, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 21/11/2011) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE **INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE"**. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. (...) **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. (...) A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, ao determinar que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, **estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 19-12-2011) (grifou-se)

Destarte, por este ângulo de análise, infere-se de antemão ilegítima a iniciativa do



Legislativo para o projeto de lei ora examinado.

III. Prosseguindo na análise, esclareça-se que, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei que veio do Executivo. Em exame ao Regimento Interno desta Câmara Municipal⁷, as emendas cumprem esta função em relação à redação original da proposição, conforme dispõem os arts. 121 e 122, como proposição acessória de outra para alterar projeto de lei em tramitação:

Art. 121. Emenda é a proposição apresentada por Vereador ou Comissão, que visa a alteração de parte de projeto de lei.

Art. 122. As emendas poderão ser supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas:

I - emenda SUPRESSIVA é aquela que retira parte da proposição;

II - emenda SUBSTITUTIVA é a proposição que substitui a matéria no seu todo;

III - emenda MODIFICATIVA é a que altera parte da matéria;

IV - emenda ADITIVA é a aquela que acrescenta disposições no texto da matéria.

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. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O poder de emendar proposições que tramitam na Câmara Municipal é inerente ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos legislativos cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescentar ou alterar qualquer disposição do original.

Todavia, em relação às matérias de iniciativa privativa do Prefeito, a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade. 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 propositura de emendas que o modifiquem.

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; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a

⁷ Arquivo disponível em: < <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/institucional/regimento-interno> > acesso nesta data.



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)

Assim, desde que respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obstará que o vereador apresente emenda ao projeto de lei em tramitação.

IV. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, considerando que o objeto da proposição analisada se refere à execução direta de diversos atos e serviços nos órgãos do Município, acaba por atrair a competência reservada aos órgãos competentes do Poder Executivo, razão porque se opina pela inviabilidade do Projeto de Lei que “Institui o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde”, pela via da iniciativa parlamentar, porque a implantação de programas práticas integrativas e complementares em saúde para serem executados nas unidades de saúde e outros órgãos do Município acaba por se configurar como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir a serviços que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além da orientação da jurisprudência.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

E, conforme abordado no primeiro parágrafo do item II desta Orientação Técnica, opina-se pela inviabilidade da Emenda Legislativa no âmbito do Município de Santana do Livramento ao Projeto de Lei, tendo em vista que somente é possível alterar leis ou emendar proposições de leis que sejam constitucionalmente viáveis. A viabilidade de uma alteração por projeto de lei pressupõe a



viabilidade do próprio projeto de lei.

No caso, o próprio Projeto de Lei que “Institui o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde no âmbito do Município de Santana do Livramento”, apresenta-se como inconstitucional. Em caso de eventual aprovação, a lei que dele resultar apresentar-se-á como inconstitucional e, assim, deverá retirada do mundo jurídico.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM