

Porto Alegre, 30 de agosto de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 18.072/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca da Emenda Modificativa nº 11 ao Projeto de Lei nº 43, de 2024, que é de autoria do Poder Executivo e tem como ementa: “Dispõe sobre o serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros no Município de Três Passos, e dá outras providências”, analisado nesta consultoria conforme a Orientação Técnica nº 11.940, de 29 de maio de 2024.

II. Preliminarmente, 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 Municipal, constata-se que as emendas cumprem esta função em relação à redação original da proposição, conforme dispõe o art. 118, ou seja, apenas como proposição acessória de outra para alterar projeto de lei em tramitação:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, podendo ser:

- I - supressiva, a que manda erradicar qualquer parte da principal;
- II - substitutiva, a que é apresentada como sucedânea de outra, em parte ou no todo, neste último caso denominando-se Substitutivo Geral;
- III - aditiva, a que acrescenta novas disposições à principal.
- IV - modificativa, a que altera a proposição principal, sem modificá-la substancialmente.** (grifou-se)

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 inherente 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, acrescer 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 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 obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei em tramitação.

Uma vez feitos esses necessários esclarecimentos preliminares, passa-se a examinar especificamente a emenda que se pretende fazer ao Projeto de Lei nº 43, de 2024.

Considerando que o transporte individual de passageiros é uma espécie que integra o gênero de serviços públicos, em princípio de análise, dispor acerca da regulamentação do serviço de transporte de passageiros é matéria que atrai a competência dos órgãos do Executivo e, portanto, do Prefeito para deflagrar o processo legislativo, também de acordo com a Lei Orgânica do Município¹.

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, define nos termos do seu art. 18 as atribuições dos Municípios nesta matéria:

¹ Art. 87. Compete **privativamente** ao Prefeito:

(...)

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

(...)

X - planejar e **promover a execução** dos serviços públicos municipais; (grifou-se)

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. (grifou-se)

(...)

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, **bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano**; (grifou-se)

Ocorre que, à parte as divergências que ora consideram o táxi como serviço público, ora o consideram como de interesse ou utilidade pública, especificamente quanto ao aspecto abordado no projeto de lei em exame, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se manifestou no sentido de não considerar inconstitucional lei de iniciativa parlamentar com este objeto, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 622/2017. **DISPÕE SOBRE A PADRONIZAÇÃO VISUAL DOS VEÍCULOS DE TÁXI. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADO. IMPROCEDÊNCIA.** 1. A Lei Municipal nº 622/2017, de iniciativa parlamentar, determina a padronização da cor dos veículos de táxi, sem atingir, contudo, os veículos que já estão em circulação. Além disso, estabelece uma faixa de identificação que dependerá de padrão a ser estipulado pelo Poder Executivo. 2. O diploma municipal nada dispõe sobre matérias atinentes aos servidores públicos, não cria ou modifica órgãos da administração pública, nem estabelece a estes novas atribuições. **Ademais, não impõe qualquer ampliação de despesa ao ente público. Não trata, pois, sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.** 3. Hipótese em que não se reconhece a presença de vício de inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072382, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 12-08-2019) (grifou-se)

Sendo assim, considerando estritamente o teor da jurisprudência do TJ/RS acima transcrita, que se refere a aspecto similar ao da proposição de lei em análise, vislumbra-se viabilidade, desde que se refiram apenas a especificações da padronização dos veículos e não aos atos de autorização da atividade.

Isto se explica porque, se ao táxi, que muitas vezes é considerado serviço público e pressupõe uma regulamentação mais efetiva do poder público, é permitido dispor sobre padronização dos veículos – o que inclui aspectos como cor, adesivação, modelos, entre outros itens – com mais razão os veículos do transporte por aplicativo, que não é um serviço público, mas um serviço de interesse público, utilidade pública ou simples atividade econômica, não há que se falar em divulgação de número de central de atendimento na parte externa dos veículos, pois tudo é resolvido pelo aplicativo, inclusive por meio de iniciativa de vereador.

III. 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, opina-se pela viabilidade para a Emenda Modificativa nº 11 ao Projeto de Lei nº 43, de 2024, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



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