



Porto Alegre, 15 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 14.392/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise e orientações acerca da Emenda modificativa nº 2, datada de 8 de junho de 2021, de autoria do próprio Legislativo, ao Projeto de Lei nº 27, de 2021, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que, 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 as 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 proposição 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) (grifou-se)

Assim, uma vez respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei de iniciativa do Prefeito.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, especificamente com relação à Emenda pretendida ao Projeto de Lei nº 27, de 2021, o objetivo seria alterar o art. 9º do referido projeto de lei, para o fim de dispor que, em vez de indicação do Prefeito, as funções de Diretor e Vice-Diretor de escolas seriam eleitos pela comunidade conforme o procedimento descrito na emenda.

Ocorre que esta emenda não se sustenta, pois estes cargos são de livre nomeação e exoneração do Prefeito, consoante já decidiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS NºS 9.233/91 E 9.263/91. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE DIRETORES DE UNIDADE DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública. 2. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º, e Leis estaduais nºs 9.233 e 9.263, de 1991. Eleição para o preenchimento de cargos de diretores de unidade de ensino público. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente. (STF, ADIn 578 / RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 03/03/1999, DJU 18/05/2001) (grifou-se)

Por oportuno, também as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que se orientam no mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.187/2005, DO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, QUE INSTITUIU A OBRIGATORIEDADE DE ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETORES E VICE-DIRETORES NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL POR VOTO DIRETO DA COMUNIDADE ESCOLAR. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que instituiu a obrigatoriedade de eleição direta para diretores e vice-diretoras na rede de ensino municipal. Orientação consolidada no Supremo Tribunal Federal quando



do julgamento da ADI n. 578/RS, de Relatoria do Min. Maurício Corrêa. Vício formal. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**. Ofensa aos artigos 32, caput, 82, inciso XVIII, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Ação julgada procedente. Unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074686882, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 23-10-2017) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Ângelo. Lei Municipal nº 3.769/13. **Processo de eleição de Diretores de Escolas Municipais de Ensino Fundamental e de Educação Infantil mediante voto direto, secreto e facultativo da comunidade escolar. Violação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.** Desrespeito aos arts. 8º, 32 e 82, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058553231, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 28-07-2014) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CABAITÉ. **ESCOLHA DO DIRETOR DE ESCOLA MEDIANTE ELEIÇÃO PELA COMUNIDADE ESCOLAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO DE DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA.** DESRESPEITO AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 8º, 32 E 82 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70053214458, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 17-06-2013) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE MATA. **ELEIÇÃO DIRETA PARA ESCOLHA DE DIRETOR E VICE-DIRETOR DE ESCOLA DA REDE MUNICIPAL. VÍCIO MATERIAL. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 1.494, de 02 de fevereiro de 2011, que institui eleição direta para escolha de diretor e vice-diretor de escola da rede municipal de ensino, pois incompatível com a redação constitucional, interferindo na discricionariedade e na prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de livremente nomear e exonerar titulares de cargos de direção de escolas, os quais só podem ser providos de forma comissionada, ainda que a iniciativa da lei tenha partido do Prefeito. Precedentes desta Corte e do STF.** Ofensa aos arts. 8º, 32 e 82, XVIII da Constituição Estadual e 37, II, da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046016762, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 18/06/2012, publicação DJ 10/07/2012) (grifou-se)

Ou seja, a jurisprudência do TJRS orienta-se no sentido de que os cargos de Diretor e Vice-Diretor de escolas públicas municipais, sejam de ensino fundamental ou médio, são de provimento em comissão, devido ao seu caráter de transitoriedade.

Por esta razão, se diz que os ocupantes de tais cargos são nomeados e exonerados *ad nutum*, ou seja, por decisão sujeita ao poder discricionário do administrador público, incompatível, portanto, com a escolha mediante processo eleitoral.



III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica da Emenda nº 2, de 2021, pretendida ao Projeto de Lei nº 27, de 2021, por representar interferência do Legislativo nas atribuições do Executivo, bem como por contrariar a legislação específica do Município e a orientação consolidada da jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.

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