

P A R E C E R

Nº 2660/2019

- PG – Processo Legislativo, PP – Patrimônio Municipal. Projeto de lei que autoriza concessão de direito real de uso de imóvel municipal. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo local. Apresentação de substitutivo por parlamentar. Limites ao Poder de Emenda Parlamentar. Considerações.

CONSULTA:

Relata o consultante que encontra-se em trâmite na Câmara Municipal projeto de lei, de autoria do Chefe do Executivo local, que autoriza concessão de direito real de uso de imóvel municipal.

Neste contexto, indaga-se acerca da possibilidade de apresentação de substitutivo por parlamentar e, em caso afirmativo, perquire quem estaria autorizado a propor a emenda (somente o relator).

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o esclarecimento da questão, vale registrar que as formas administrativas de utilização de bens públicos por particulares variam de acordo com o grau de estabilidade e segurança conferidas em favor do particular, indo desde atos simples e unilaterais (autorização e permissão de uso), até instrumentos complexos e contratuais (concessão de uso e concessão de direito real de uso).

O instituto da concessão de direito real de uso, objeto da presente consulta, é o contrato, disciplinado pelo Decreto nº 271/67, pelo qual a Administração Pública transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social (art. 7º).

Constitui objetivo do direito real de uso o atendimento de uma finalidade social a prazo certo ou indeterminado, resolvendo-se o contrato se essa finalidade não for atendida. Não ocorre, na hipótese, alienação do bem, mas somente uma cessão parcial dos direitos de domínio, assumindo o concessionário o direito de uso especial e determinado, tendo por objetivo atender a um interesse social.

A concessão deve ser feita através de contrato a prazo determinado e depende de lei autorizativa e, em princípio, de procedimento licitatório na modalidade concorrência.

O art. 2º da Lei nº 8.666/93 faz referência ao fato de que as concessões e permissões exigem procedimento licitatório, reafirmando o disposto no art. 175 da Constituição Federal, que remete à lei ordinária competência para dispor sobre o regime jurídico desses procedimentos, o que veio a se tornar objeto da Lei nº 8.987/95.

Mais especificamente com relação à lei autorizativa da concessão de direito real de uso, temos que, como sabido, o patrimônio público municipal, representado por um conjunto de bens móveis e imóveis, pertence à pessoa jurídica do Município, competindo ao Poder Executivo administrar a totalidade dos bens. Observamos que o patrimônio público municipal, pertence à pessoa jurídica do Município e não ao Legislativo ou ao Executivo, cabendo ao Prefeito Municipal administrá-los, no exercício de seu poder de gestão (art. 84, II, c/c art. 28, *caput*, todos da Constituição Federal) respeitada a administração da Câmara exclusivamente quanto aos bens afetados para suas atividades.

Assim, é da competência legislativa privativa do Chefe do

Executivo as proposituras que versam sobre os bens públicos em razão da natureza da função administrativa. Aliás, do próprio termo "autorização legislativa" (condição exigida, como visto alhures, para alienação de imóveis públicos) se pode inferir que não pode o Legislativo determinar ao Executivo a alienação de determinado bem.

Não obstante a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a lei autorizativa em tela, *mister* observarmos o poder de emenda conferido aos parlamentares, acerca do qual passamos a tecer algumas considerações.

Pois bem. O projeto de lei substitutivo é a propositura, ordinária ou complementar, apresentada para substituir outra já em tramitação sobre o mesmo assunto, caracterizando, portanto, exercício do poder parlamentar de emenda.

Melhor explicitando, o projeto de lei substitutivo configura ampla emenda ao projeto inicial que altera substancialmente o seu conjunto. Neste sentido, vejamos:

"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." (STF. ADI

2.182 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 31-5-2000, P, DJ de 19-3-2004).

Neste ponto, cumpre registrar que 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.

Trata-se, na realidade, de mecanismo oriundo da teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (o que não acontece na hipótese em tela, na medida em que, como sabido, a matéria tributário não se encarta na competência privativa do Executivo), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal.

Não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero

homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo". (*In: Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência do STF:

"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto". (AgRg em RE nº 202.960-2, 2^a el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9).

"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 (RTJ36/382, 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). (Grifos nossos).

Em assim sendo, é possível a qualquer vereador a apresentação

do substitutivo, desde que haja pertinência temática e não enseje, mesmo que por via indireta, aumento da despesa inicialmente prevista no projeto.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões explicitadas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2019.