

Porto Alegre, 26 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 5.122/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Encantado** solicita análise e orientação técnica acerca da Emenda Substitutiva nº 004/2026 ao Projeto de Lei nº 006/2025, de autoria do próprio Legislativo, que “Institui o Conselho do Legislativo de Fiscalização das Concessões, organiza suas funções e dá outras providências”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei em tramitação, conforme o art. 122 do Regimento Interno desta Câmara Municipal¹.

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 e podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescer ou alterar qualquer disposição do original.

¹ Art. 122. Emenda é proposição apresentada por Vereador, por Comissão, pela Bancada ou pela Mesa, que visa a alterar projeto em tramitação. § 1º A emenda pode ser: I – supressiva, quando seu objetivo é retirar artigo ou unidade superior ao artigo; II - substitutiva, quando o seu objetivo é alterar a redação de artigo; III – aditiva, quando seu objetivo é acrescentar dispositivo; IV – redacional, quando seu objetivo é corrigir erros redacionais relacionados à técnica legislativa
Disponível em: <https://www.camaraencantado.rs.gov.br/pagina/regimento-interno> acesso nesta data.

Dito isto, a Emenda Substitutiva nº 004/2026 deve ser examinada em conjunto com o Projeto de Lei nº 006/2025, porque suas alterações não são autônomas e incidem sobre a estrutura material do texto original. Sob o aspecto formal, não se identifica vício de iniciativa em relação ao Poder Executivo, pois a proposição trata de órgão de apoio vinculado ao próprio Legislativo e prevê custeio pelo orçamento da Câmara. O ponto crítico está no conteúdo das atribuições e na técnica normativa adotada.

A nova redação do **art. 1º** melhora a descrição do Conselho ao reforçar seu caráter auxiliar, consultivo e de assessoramento. Esse recorte é compatível com a função institucional da Câmara, que pode organizar mecanismos de apoio à atividade fiscalizatória parlamentar. Contudo, a validade dessa solução depende de o Conselho permanecer como instância de apoio político-institucional, sem exercer competências regulatórias, executivas ou de ingerência direta sobre contratos e serviços.

A inclusão do parágrafo único no **art. 1º**, para abranger a fiscalização das terceirizações municipais, amplia o objeto do Conselho para além das concessões e mistura institutos jurídicos distintos. Concessão de serviço público e terceirização contratual não se confundem, exigem regimes próprios e possuem formas diferentes de acompanhamento administrativo.

Se essa ampliação for mantida, o texto deve delimitar que a atuação do Conselho será de acompanhamento, recebimento de demandas, elaboração de relatórios e subsídio à atuação parlamentar, sem substituir os agentes administrativos responsáveis pela fiscalização da execução contratual.

A emenda, porém, não enfrenta o principal problema material do projeto originário, concentrado em parte das competências do **art. 2º**. Permanecem excessivas as previsões que autorizam o Conselho a elaborar atos regulamentares, propor supressão de exigências administrativas das concessionárias, estabelecer diretrizes de coordenação entre serviços municipais e concessionárias, avaliar instalação e funcionamento de novas concessões e examinar contas, planos e programas como se órgão técnico de controle fosse.

Essas atribuições extrapolam o assessoramento legislativo e ingressam em espaço administrativo, regulatório e de gestão que não pode ser transferido a um conselho comunitário do Legislativo.

No ponto relativo à composição, o novo dispositivo inserido no **art. 3º** apresenta vício objetivo de técnica legislativa. Já existe **§ 8º** no texto original, de modo que o acréscimo deve ser renumerado. Além disso, a redação proposta é imprecisa, porque prevê redistribuição de vagas para a bancada e, depois, intervenção da Mesa, mas não fixa prazo para indicação, nem estabelece critério objetivo para o preenchimento residual.

Também convém ajustar a coerência interna do modelo de representação. O caput do **art. 3º** adota lógica personalíssima, com um membro indicado por cada vereador, enquanto a nova regra desloca a vaga para a bancada em caso de omissão. Essa solução pode ser aproveitada, mas precisa ser harmonizada com o sistema do artigo, prevendo prazo de indicação e critério residual claro, evitando arbitrariedade e controvérsia sobre a titularidade da vaga.

A alteração do caput do **art. 5º** simplifica a redação, mas não elimina a necessidade de lastro orçamentário e disciplina administrativa das despesas. O parágrafo único original permanece autorizando gastos com material, apoio de servidor, deslocamento, alimentação e hospedagem, o que exige compatibilidade com o orçamento próprio do Legislativo e com seus limites constitucionais. A matéria deve observar, especialmente, o **art. 29-A da Constituição Federal**:

Constituição Federal, art. 29-A, caput e inciso I:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Assim, a criação do Conselho somente se sustenta com previsão financeira compatível com o orçamento da Câmara e com regulamentação objetiva das hipóteses de custeio, autorização e prestação de contas. A simples afirmação de que a despesa será suportada pelo orçamento legislativo não basta, por si só, para assegurar regularidade técnica.

Há, ainda, questões de técnica legislativa que permanecem pendentes no projeto e impactam a emenda analisada. A denominação de emenda substitutiva não corresponde ao conteúdo apresentado, pois a proposição altera pontos específicos e acrescenta dispositivos, sem substituir integralmente o texto ou capítulo determinado. Além disso, o projeto original contém inconsistências que merecem correção, como a referência simultânea a voto nominal e secreto no **art. 4º, § 2º**, e a previsão de regulamentação por decreto no âmbito do Poder Legislativo, quando o adequado é resolução ou ato próprio da Mesa, conforme a disciplina interna da Câmara.

Pela natureza predominantemente interna corporis da matéria, o veículo normativo mais adequado é resolução legislativa, salvo disposição expressa diversa da Lei

Orgânica local. O projeto, tal como estruturado, aproxima-se muito mais de organização interna e funcionamento de órgão auxiliar da Câmara do que de matéria típica de lei em sentido formal com efeitos gerais externos.

Esse ajuste melhora a coerência institucional da proposta e reduz questionamentos futuros sobre o instrumento normativo utilizado.

III. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que, na forma apresentada, a Emenda Substitutiva nº 004/2026 não reúne aptidão jurídica e técnica suficiente para deliberação final, porque contém impropriedades próprias e não sana os excessos materiais relevantes do Projeto de Lei nº 006/2025. O ajuste do **art. 1º** é aproveitável, mas a inclusão das terceirizações precisa de delimitação rigorosa, o novo dispositivo do **art. 3º** deve ser reenumerado e reescrito com critério objetivo, e o regime de despesas demanda maior precisão.

Também é necessária a revisão das competências do **art. 2º** do projeto originário, com exclusão ou readequação dos trechos que invadem função administrativa, regulatória ou de gestão. Recomenda-se, ainda, a adequação do instrumento normativo para resolução legislativa e a correção dos pontos de técnica legislativa já apontados. Uma vez realizados os ajustes indicados, a proposta estará apta à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Machado".

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