



Porto Alegre, 5 de julho de 2022.

### **Orientação Técnica IGAM nº 13.907/2022.**

I. A Câmara Municipal de Guaíba solicita orientação do IGAM acerca da legalidade e constitucionalidade da Emenda ao Projeto de Lei nº 033/2022, de autoria parlamentar, que *“Altera a redação do art. 5º do Projeto de Lei nº 033/2022 que “que dispõem sobre programa de recuperação de créditos – REFIS dos anos 2017, 2019 e 2021, e dá outras providências, convalidando os atos administrativos baseados nas alterações.”*”.

II. De início, cabe ressaltar que o conteúdo do Projeto de Lei nº 33, de 13 de abril de 2022, foi submetido à análise do IGAM, por meio da Orientação Técnica nº 8.236, datada de 25 de abril de 2022.

Nesse passo, foi solicitado o exame da Emenda, de iniciativa parlamentar, ao Projeto de Lei Executivo nº 33, de 13 de abril de 2022, alterando a redação do art. 5º.

Sobre as emendas, são consideradas como acessórias ao projeto, devendo seguir as mesmas regras do processo legislativo, inclusive, com o regramento que norteia a iniciativa (pertinência temática).

Assim, a apresentação de emendas a proposições que tramitam na Câmara Municipal, cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara, podendo ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescer ou alterar qualquer disposição do original.

Logo, importa salientar que o Legislativo pode apresentar emendas, **desde que elas não desnaturem a proposta inicial nem confirmem ao projeto ordenamentos diversos, como aumento de despesa.**

De forma exemplificativa, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS e o STF seguem este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.901/2019 DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. NORMA QUE REGULAMENTA O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS PROCURADORES E ADVOGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO. EMENDAS LEGISLATIVAS. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE PRÉVIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 3. No momento em que o legislador apresenta emenda à proposição original, para o fim de incluir no rateio da verba honorária procuradores públicos inativos, e excluir os servidores comissionados, deturpando, de modo evidente, a disciplina originalmente prevista, há clara e sensível incursão sobre o próprio mérito da decisão política tomada pelo Prefeito, que se materializou no texto do projeto de lei por ele apresentado. 4. Caracterizada, assim, ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alíneas 'a', 'b' e art. 82, III, todos da CE/89, na medida em que as emendas apresentadas pelo Legislativo **em projeto de lei de iniciativa privativa não podem desfigurar o objeto da proposição original, modificando substancialmente o seu conteúdo, sob pena de tornar letra morta a norma constitucional que atribui ao Prefeito a iniciativa legislativa acerca da matéria em questão.** Precedentes do STF e desta E. Corte. (...)

5. A emenda parlamentar também representou indevida ingerência da Casa Legislativa em relação a atribuições eminentemente executivas, relacionadas à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, ao designar a Secretaria Municipal da Fazenda para os fins operacionais e específicos de rateio, distribuição e pagamento dos honorários de sucumbência – o que não havia sido previsto no projeto original. Violação do art. 8º, 10, 60, inc. II, “d” e art. 82, inc. VII, ambos da CE/89. Precedentes. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080725708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 27-05-2019). (Grifo nosso)

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.).  
(Grifo nosso).

Assim, em que pese o poder de emendar proposições que tramitem na Câmara Municipal seja inerente ao exercício da atividade parlamentar, bem como que a matéria tributária é concorrente entre os Poderes (Tese de Repercussão Geral - Tema 682, ARE nº 743.481<sup>1</sup>), deve-se observar se a Emenda proposta pelo Edil, não ocasiona em aumento de despesa prevista no projeto de lei, guarda afinidade lógica (pertinência temática) e atende as restrições do art. 166, §§3º e 4º da CF.

Em relação a legalidade do conteúdo da emenda, cabe salientar o que segue.

O acesso à informação aos atos e às ações da Administração Pública, em todos os seus poderes e órgãos, é um direito fundamental do cidadão expresso no inciso XXXIII do art. 5º<sup>2</sup>, com extensão no inciso II do § 3º do art. 37<sup>3</sup> ambos da Constituição Federal.

A fim de elevar, na trilha dos ditames da Constituição Federal de 1988, a transparência a um nível maior de importância e alinhar o agir da administração pública ao paradigma democrático, foi editada a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, – Lei de Acesso à Informação, cuja finalidade é a de normatizar a promoção das informações conservadas pelos órgãos públicos, e que, consoante dispõe seu art. 1º, deve ser aplicada em âmbito municipal.

---

<sup>1</sup> "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal".

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011) .

<sup>3</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Reflexo disso são as decisões do Supremo Tribunal Federal no RE 570.392/RS<sup>4</sup> e no ARE 652.777/SP<sup>5</sup> no sentido de que normativas que visam disponibilizar em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, ao imprimirem concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público, não exigem iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e podem ser editadas pela mão parlamentar.

Mais a mais, merece destacar a decisão do Min. Dias Toffoli, na Ação Direta De Inconstitucionalidade 2.444/RS, declarando como constitucional a Lei nº 11.521, de 29 de agosto de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, com origem parlamentar, que criava a obrigação do Governo Estadual de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas, para proporcionar viabilidade a presente proposição. Veja-se:

“Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.”

(Grifo nosso)

De igual forma, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS, recentemente atestou sobre a possibilidade de divulgação no sítio oficial da Prefeitura Municipal, a relação dos pedidos de consertos e manutenção da iluminação pública, não havendo no seu escopo a criação ou mesmo ingerência no funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem sequer interferindo na prestação dos serviços à população do Município, veja:

---

<sup>4</sup>: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7797457>

<sup>5</sup> <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>

1. Lei Municipal nº 3.135/2021, de 02 de dezembro de 2021, do Município de Santo Augusto/RS, que dispõe sobre a divulgação da relação dos pedidos de consertos e manutenção da iluminação pública na Secretaria Municipal de Obras, Viação e Trânsito. 2. Em que pese a lei objurgada estabeleça sistema de controle e transparência, com a publicação no sítio oficial da Prefeitura Municipal, em local destacado, e nas dependências da Secretaria Municipal de Obras, Viação e Trânsito, da relação atualizada dos pedidos de consertos e manutenção da iluminação pública, com divulgação da relação mensal da quantidade de lâmpadas adquiridas e o total em estoque, com atualização diária, se necessário, não há escopo de criação ou mesmo ingerência no funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem sequer interferindo na prestação dos serviços à população do Município. 3. Lei Municipal que cumpre o determinado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, bem assim ao princípio da publicidade, sendo este princípio um dos que regem a Administração Pública, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal, e reproduzido pelo artigo 19, “caput”, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085487106, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-04-2022)  
(Grifo nosso)

Em síntese, nos termos das jurisprudências colacionadas e entendimento do STF, o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, não privativa do Poder Executivo, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, sendo viável a tramitação da respectiva Emenda que vai ao encontro do Princípio da Publicidade, consagrada no art. 37 da Constituição Federal, e reproduzido pelo art. 19, “caput”, da Constituição Estadual – CE/RS.

Nada obstante, o texto que se projeta deve ser examinado quanto a sua técnica legislativa.

Nesse ponto, necessário destacar que a Lei Complementar federal n. 95, de 1998, que a regula traz expressa previsão no seu art. 11 no sentido de que disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito algumas regras. Dentre essas regras que traz, na alínea ‘b’, do inciso III do referido dispositivo que para a obtenção de ordem lógica se deve restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio.

Desta feita, o conteúdo da emenda não deveria se dar no texto normativo do art. 5º, MAS, deveria ser acrescido num novo dispositivo - renumerando-se o atual art. 6º

para 7º - para então se trazer a previsão pretendida.

Nesse passo, seria possível destacar também que o art. 5º, com sua redação original não contém o melhor informe redacional e poderia ser modificado. O TJRS tem entendido que a redação “Esta Lei será regulamentada naquilo que couber” atende os melhores ditames, sendo mais genérica e abstrata, tendo o condão de afastar quaisquer alegações de vício de iniciativa em razão de criação de atribuição.

Logo, seria possível que a emenda, na forma do § 2º do RICMG, recebesse subemenda e contasse com a seguinte redação:

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Guaíba  
Vereador \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, Vereador da bancada do Partido \_\_\_\_\_, nos termos do art. 117, § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal, submete à apreciação desta Casa Legislativa, a seguinte subemenda a Emenda ao Projeto de Lei Legislativo nº 33, de .... de ..... de 2022, de autoria do Vereador \_\_\_\_\_:

Subemenda:

Modifica da redação do art. 5º, renumera o art. 6º e inclui novo dispositivo no Projeto de Lei nº 33, de .... de ..... de 2022, que passa a ter o seguinte teor:

“Art. 5º Esta Lei será regulamentada naquilo que couber.

Art. 6º Os beneficiários desta Lei serão divulgados no sítio eletrônico da Prefeitura.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A emenda modificativa tem como objetivo .....

**III.** Diante do exposto, *opina-se pela viabilidade de tramitação* da Emenda ao Projeto de Lei nº 033/2022, não havendo óbices de natureza material, eis que guarda afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original.



# IGAM<sup>®</sup>

Em relação ao seu mérito, está em compasso com o princípio da Publicidade – art.37 da Constituição Federal e com a Lei de Acesso à Informação.

Recomenda-se, nada obstante, seja adequada em técnica legislativa para que contenha melhor aplicabilidade, nos termos sugeridos no item II desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



**THIAGO ARNAULD DA SILVA**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS Nº 114.962



**DIEGO F. BENITES**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS 125.558