Porto Alegre, 30 de novembro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 52694/2020.

I. O Poder Legislativo de Carazinho solicita, ao IGAM, orientação técnica acerca da legalidade e constitucionalidade de Emenda Legislativa apresentada por Vereador em face do Projeto de Lei nº 32, de 2020, que "Institui o Sistema de Transparência e Controle de Obras Públicas – SISTCOP no Município de Carazinho".

II. Preliminarmente, esclareça-se que "emenda parlamentar", segundo assinala o ensinamento de André Leandro Barbi de Souza, "é a apresentação de proposta de alteração de texto de projeto de lei de outro autor"[1].

Conforme ainda o referido autor, "o exercício de apresentação de emenda parlamentar é admitido nos mesmos termos observados para a apresentação de projetos de lei. Não é possível a apresentação de emenda que aumente despesa ou que interfira na governabilidade do município ou do próprio Poder Legislativo.[2]

Esse posicionamento também se verifica no trecho da ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70080725708/RS, que abaixo se transcreve:

> 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. 8°, 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

[1] SOUZA, André Leandro Barbi de. **O que é ser vereador.** Porto Alegre: Ed. Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos, 2017, p. 98
[2] Op. Cit. P. 42.

> pagamento dos honorários de sucumbência – o que não havia sido previsto no projeto original. Violação do art. 8°, 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).

E no que julgado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.050[3]:

> (...)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, 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 e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. (Grifou-se).

Pois bem, colocado isso, importante referir que o escopo da Emenda Legislativa presentemente analisada é o de modificar o art. 3º do Projeto de Lei nº 32, de 2020, que "Institui o Sistema de Transparência e Controle de Obras Públicas –SISTCOP no Município de Carazinho" para fazer acrescentar dispositivo prevendo que o que ali disposto "será exibido em painel eletrônico, instalado na parte externa do prédio da Prefeitura Municipal de Carazinho".

Nisso, sobre a perspectiva, então, dos requisitos formais de admissibilidade da Emenda Parlamentar que estão expostos em caráter preliminar nesta Orientação Técnica, cumpre registrar que nenhum óbice, constitucional e legal, apresenta-se ao tramite legislativo da emenda analisada uma vez que não há aumento registrado na despesa inicialmente prevista e se está diante de texto que possui vinculo de pertinência com o originário.

Lado outro, a questão posta a deslinde reclama análise sobre o prisma do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 2444/RS, em que se reconheceu a constitucionalidade de Lei nº 11.521, de 2000, do ERGS, com origem parlamentar, que "obriga o Poder Executivo local a divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes a rodovias, portos e aeroportos".

Nela restou assentado o seguinte posicionamento:

> 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

[3] (ADI 1050, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

> 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). 3. 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.

Ocorre no caso concreto que diversamente da lei objeto da ADI acima citada, parâmetro para a legalidade desta, há imputação de conduta administrativa ("cria(...)nova atribuição a órgão da administração pública) ao referir que deverá ser disponibilizado painel para a divulgação dos dados. A norma vindoura pretendida pela modificação contida na Emenda analisada vai além de dizer o que deve ser feito e refere como e onde deve ser feito. Por esta razão opina-se no sentido de que não há viabilidade para a sua tramitação.

Ademais, vale lembrar, os termos do do Projeto de Lei nº 32, de 2020, que "Institui o Sistema de Transparência e Controle de Obras Públicas –SISTCOP no Município de Carazinho", foram objeto de exame pelo IGAM através da **Orientação Técnica IGAM nº 41.500/2020**:

> Pelo exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei Legislativo que *institui o Sistema de Transparência e Controle de Obras Públicas – SISTCOP no Município de Carazinho,* por apresentar vício de iniciativa.
> Todavia, o Vereador poderá sugerir, através de indicação, a adoção da medida ao Prefeito, nos termos do Regimento Interno.

III. Desta feita, esta Orientação Técnica conclui que os termos em que pretende ser proposta a emenda do parlamentar ao Projeto de Lei, sob comento, com base em todo o exposto, não possui viabilidade técnica material para tramitar legislativamente, embora preencha os seus requisitos formais de apresentação.

O IGAM permanece à disposição.

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

EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 114.962