



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 5

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
93/2021

Matéria: EMENDA 31769 (PL 29/2021)

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. AUTORIA DO PREFEITO. DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE DIÁRIAS E ADIANTAMENTOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO CAPSEM. EMENDA QUE APRESENTA PROCEDIMENTO PARA O PEDIDO E O CONSEQUENTE DEFERIMENTO. AFINIDADE LÓGICA PRESERVADA E AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESA. EMENDA QUE OBRIGA A DIVULGAÇÃO DA DESPESA NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DO DEVER DE INFORMAR. EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca da **emenda protocolada sob nº 31769**, apresentada pelo vereador Bruno Berté - PDT, ao PL nº 29/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que "Fixa o valor e dispõe sobre o pagamento de diárias e adiantamentos aos servidores e agentes políticos do Capsem".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A emenda prevê que a diária se refere a despesas de alimentação, hospedagem e transporte urbano. Dispõe sobre os casos em que não haverá direito a diárias. Regula o procedimento de solicitação e deferimento da diária ou adiantamento. Por fim, impõe a divulgação da despesa no portal de transparência, com menção de requisitos mínimos.

Segundo a exposição de motivos:

Emenda feita conforme o solicitado pelo IGAM em parecer, com alguns acréscimos pertinentes no sentido de trazer mais transparência ao processo.

Por se tratar de matéria cuja competência é privativa do Prefeito Municipal¹, deve-se analisar: **a)** a existência de pertinência temática da emenda com a proposta inicial e **b)** a eventual criação e/ou aumento de despesas².

¹(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

² (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 5

A propósito, sobre o poder de emendar projetos de lei, assim já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal – STF:

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, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

No que se refere à **pertinência temática**, a proposta original dispõe sobre a concessão de diárias e adiantamentos aos servidores públicos do Capsem, dispondo, em linhas gerais, sobre a solicitação de diária e/ou adiantamento (vide artigo 7º), ao passo que a emenda melhor detalha esse procedimento, definindo prazos e documentos, além de exigir a divulgação da despesa no portal de transparência, sobressaindo-se disso a afinidade lógica entre as proposições.

Explicando melhor.

A proposição legislativa que disponha sobre a concessão de diárias e/ou adiantamentos aos servidores públicos traz como consectário a necessidade de previsão do correspondente procedimento a ser adotado, nada havendo de inovador, portanto, a ponto de macular a emenda com vício de tema.

Nesse sentido:

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) **As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.** [ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

A imposição de divulgação da despesa no portal de transparência, da mesma forma, é insuficiente para tornar inviável a proposta parlamentar, eis que a mesma apenas corporifica o dever de informar da Administração, corolário do direito fundamental de acesso à informação, *in verbis*:

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 5

(CF/1988) 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; (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Infraconstitucionalmente, o acesso à informação vem regulado pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que, em seu artigo 8º, verbera **“É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”**.

Assim, eventual restrição do acesso à informação é considerada legítima apenas se o sigilo for considerado imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, fora disso é obrigação da Administração a divulgação das informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ainda mais quando envolve dispêndio de recursos públicos.

Aliás, compulsando-se o portal de transparência do Município de Carazinho, já se constata que as despesas, mais precisamente no histórico do empenho, apresentam informações detalhadas, justamente nos moldes do artigo 8º proposto pela emenda, de sorte que aqui também não se verifica inovação capaz de ocasionar desvio de tema.

No TJRS:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE ESPERA EM CONSULTAS, EXAMES E CIRURGIAS ELETIVAS. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. **1. A lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que determina a divulgação de listas de espera de consultas, exames e cirurgias eletivas pelo sistema público de saúde do Município não padece de vício de iniciativa, na medida em que não cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, tampouco interfere no funcionamento do serviço de saúde. 2. Norma que objetiva a concretude do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, resguardando sua transparência. Constitucionalidade de leis similares, editadas em outros Municípios, reconhecida por este Órgão Especial. 3. Violação à privacidade dos pacientes que não se verifica, mormente porque não há obrigatoriedade de divulgação de prontuário médico e/ou diagnóstico. Ademais, a lei prevê regulamentação daquilo que for cabível pelo Poder Executivo, ocasião em que poderão ser adotadas medidas visando à proteção das informações a ser divulgadas. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70080943996, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 27/05/2019).**

No STF:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 5

O Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face da Lei 11.521/2000 do Estado Rio Grande do Sul, a qual obriga o Poder Executivo do referido Estado-membro a divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes a rodovias, portos e aeroportos. A Corte apontou não se verificar a existência de vício formal ou material na edição da norma em comento, visto que editada em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, a viabilizar a fiscalização das contas públicas. ADI 2444/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 6.11.2014. (ADI-2444)

O interessante é que a norma, objeto do último precedente citado, possui texto similar ao do artigo 8º, já que também arrola quesitos mínimos a serem observados quando das publicações, a saber:

Art. 1º - O Poder Executivo deverá divulgar, até o dia 30 de janeiro de cada exercício, no Diário Oficial do Estado, e disponibilizar para consultas na Internet, a relação completa das obras relativas a rodovias, inclusive as suas obras de arte, bem como das relativas a portos e aeroportos, contratadas no exercício anterior.

Parágrafo único - A relação de que trata o 'caput' deverá conter, em relação a cada obra, no mínimo:

I - o tipo e a sua descrição;

II - a data da contratação e a data do início da execução;

III - a sua localização;

IV - a extensão da obra;

V - o valor total e o valor efetivamente pago até o dia 31 de dezembro do ano a que se refere a relação;

VI - a situação da obra; se em andamento ou paralisada, indicando o percentual que já foi executado;

VII - a data prevista para a sua conclusão;

VIII - a empresa ou pessoa física responsável pela execução, relacionadas por cada parcela da obra, quando esta for licitada por partes;

IX - a fonte dos recursos.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário."

Na ocasião, o Senhor Ministro Relator Dias Toffoli, em sua *ratio decidendi*, ponderou que:

Em última análise, a legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público, dando a ele concretude. A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (res publica) e a cláusula segundo a qual "todo o poder emana do povo" (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem. [...]

A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária **transparência das atividades administrativas**, reafirmando-se e cumprindo-se o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). **Além disso, 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**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 de 5

Constitucional, fato que ora se verifica. Essa atribuição fiscalizadora e controladora da ação administrativa pelo Parlamento caracteriza um verdadeiro princípio essencial e inerente ao Poder Legislativo, constituindo um dos mecanismos de contrapesos à separação e à independência dos Poderes. Sabe-se que, conforme já decidido por esta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dessas interferências, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 3046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04). Contudo, no caso ora em análise, a obrigação de o Poder Executivo local divulgar relação das obras públicas em andamento é exigência que decorre diretamente dos princípios republicano e democrático e dos postulados da publicidade e da transparência dos atos estatais, estando, desse modo, em perfeita harmonia com preceitos fundamentais da Carta Federal. Em verdade, o Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul acolheu uma posição de vanguarda, consentânea com os anseios da sociedade e com os princípios decorrentes do Estado Democrático.

No mais, resta nítido que a proposição acessória não cria e/ou aumenta despesa ao Executivo, por se limitar a regular o procedimento afeto ao pedido e deferimento de diárias e/ou adiantamentos e a melhor concretizar o dever do Estado de informar e o direito do cidadão à informação, e, mesmo que assim não fosse, não passaria de despesa considerada irrelevante.

Nesse ínterim é novamente o escólio do Ministro Relator Dias Toffoli:

Por fim, não subsiste a alegação do autor de avultamento dos gastos públicos em virtude da implementação, sem previsão na lei orçamentária, da Lei estadual nº 11.521/2000, o qual, segundo o requerente, ensejaria ofensa ao art. 167, I, II e VI, da Carta Federal. A Assembleia Legislativa estimou que o custo gerado ao Estado do Rio Grande do Sul para o cumprimento da norma seria irrisório, uma vez que haveriam de ser empregadas apenas cerca de trinta páginas do Diário Oficial por ano para a publicação dos dados, além de já possuir o ente federado, ao tempo da promulgação do texto, sítio eletrônico na rede mundial de computadores (fl. 102). Como bem lembrado pela douta Advocacia-Geral da União, o § 3º do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que é desnecessário demonstrar-se a adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Nesse passo, não se verifica violação dos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, uma vez que todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal era preexistente. Com essas considerações, não vislumbro como a obrigatoriedade de o Poder Executivo local divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes à rodovias, portos e aeroportos possa ser tida como afrontosa à Carta da República. Em verdade, no meu sentir, trata-se de exigência que guarda compatibilidade com os postulados fundamentais da Lei Maior.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica da emenda protocolada sob nº 31769 ao PL nº 29/2021.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 09 de junho de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020 OAB/RS 93.542