

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

Parecer nº 339/2018

PROC. Nº 1033/18
PLE Nº 006/18

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que altera o Anexo da Lei nº 11.395, de 27 de dezembro de 2012 – que autoriza o Executivo Municipal a contratar, com instituições bancárias, mantidas pelo Governo Federal – Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil (BB) – com recursos transferidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), operações de crédito até o limite de R\$ 461,923.415,52 (quatrocentos e sessenta e um milhões, novecentos e vinte e três mil, quatrocentos e quinze reais e cinquenta e dois centavos) destinados à execução dos projetos de mobilidade urbana associados à Copa do Mundo FIFA de 2014.

Na exposição de motivos o Sr. Prefeito registra o fato da CEF condicionar a liberação dos recursos financeiros a adequação do incluso projeto às suas normativas.

Requeru, outrossim, tramitação em regime de urgência nos termos do art. 95 da Lei Orgânica do Município por se tratar de projeto prioritário para a cidade.

Segue ainda justificativa as fls. 05/06.

Art. 1º Fica alterado o anexo da Lei nº 11.395, de 27 de dezembro de 2012, conforme o Anexo desta Lei.

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

ANEXO

Projetos de mobilidade urbana associados à Copa do Mundo de 2014:

PROJETO	VALOR DO INVESTIMENTO (em R\$)
<i>Corredor Terceira Perimetral</i>	RS 461.923.415,52
<i>Corredor Avenida Tronco</i>	
<i>Corredor Voluntários da Pátria</i>	
<i>Avenida Severo Dullius</i>	
<i>Corredor Padre Cacique</i>	
<i>Corredor Bento Gonçalves</i>	
<i>Corredor Protásio Alves</i>	
<i>Corredor João Pessoa</i>	
<i>Complexo da Rodoviária</i>	
<i>Monitoramento</i>	
<i>Ernesto Neugebauer</i>	

Posteriormente, o Sr. Prefeito encaminhou mensagem retificativa conforme segue:

I – Fica incluído o seguinte artigo, onde couber, no PLE 006/18

“Art. X Fica autorizado o Executivo Municipal a realizar remanejamento de recursos entre os projetos constantes no anexo desta Lei, conforme as necessidades dos projetos e desde que não haja comprometimento da suficiência de recursos que garantam a implantação de cada um deles”

II – Fica alterado o Anexo do PLE 006/18, conforme segue

ANEXO

216

Projetos de mobilidade urbana associados à
Copa do Mundo de 2014:

PROJETO	VALOR DO INVESTIMENTO (em R\$)
Corredor Terceira Perimetral	R\$ 102.732.926,83
Corredor Avenida Tronco	R\$ 91.094.286,27
Corredor Voluntários da Pátria	R\$ 95.505.405,41
Avenida Severo Dallius	R\$ 76.970.000,00
Corredor Padre Cacique	R\$ 23.067.100,31
Corredor Bento Gonçalves	R\$ 6.565.714,56
Corredor Protásio Alves	R\$ 5.503.456,08
Corredor João Pessoa	R\$ 2.568.907,06
Complexo da Rodoviária	R\$ 6.589.452,58
Ernesto Neugebauer	R\$ 50.605.113,79
TOTAL	R\$461.202.362,89

É o breve relatório.

A Lei Complementar nº 101/2000 (art. 32 e seguintes) e a Resolução nº 43/001 do Senado Federal condiciona a contratação de operações de crédito à prévia autorização legislativa. Neste sentido, entendo que a autorização deverá especificar os elementos essenciais de identificação da operação de crédito (tais como agente financeiro, valor e finalidade da operação). De modo que a proposta de autorização de remanejamento de recursos, sem qualquer parâmetro, entre os projetos, conforme consta no item I da Mensagem Retificativa nos parece inadequada. A autorização há de ser específica e não genérica, sob pena do Poder Legislativo transferir tarefa sua ao Poder Executivo, violando, ao fim e ao cabo, o princípio da harmonia e independência entre os poderes e o sistema de freios e contrapesos (*Cheks and Balances*). De modo que entendo que a proposta contida no item I da Mensagem Retificativa é ilegal e inconstitucional.

Além disso, verifica-se que a Mensagem apresentada pelo Prefeito não se limita a acrescentar dispositivos na proposta original, mas propõe a substituição de anexo, o que segundo a melhor doutrina é vedado, uma vez que aos titulares extraparlamentares da iniciativa não se admite apresentação de emendas. O que se admite apenas é o acréscimo de dispositivos, conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹ adverte:

“aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprir ou substituir dispositivos, só pode... acrescentar dispositivos na propositura original. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho - retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado.”- grifei.

No mesmo sentido, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino doutrinam:

“Aos titulares extraparlamentares do poder de iniciativa – que, repise-se, não gozam do poder de emendar – só há um caminho legítimo para a modificação substancial do projeto de lei apresentado: retirá-lo e apresentá-lo de novo, após a introdução das modificações.

(...)

Cabe registrar, ainda, que tradicionalmente as Casas Legislativas do País admitem o envio das denominadas mensagens aditivas pela autoridade que apresentou o projeto original. As possibilidades de modificação mediante mensagens aditivas são, contudo, bastante restritas; como seu próprio nome indica, supressões (o que inclui substituição de dispositivos) não são possíveis.

Excepcionalmente, no processo legislativo das leis orçamentárias – lei orçamentária anual, Lei de diretrizes orçamentárias e lei do plano plurianual –, a Constituição permite, de forma expressa, que o presidente da República proponha modificações no texto dos respectivos projetos por meio de envio de mensagem, enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração estiver sendo proposta (CF, art. 166, § 5º).”²

² In Processo Legislativo, 2º ed., Impetus, p. 79.

Registro, contudo, que o Regimento Interno desta casa Legislativa parece ter adotado entendimento diverso uma vez que expressamente admite a substituição da proposição através de mensagem retificativa. Eis o que diz o art. 100 do Regimento Interno:

Art. 100. O Prefeito poderá encaminhar Mensagem Retificativa às proposições de sua iniciativa.

Parágrafo único. Quando a Mensagem Retificativa alterar apenas parte da proposição, aplicar-se-ão os dispositivos desta Resolução relativos às Emendas e, no caso da alteração caracterizar a substituição da proposição, aplicar-se-ão as normas desta Resolução relativas aos Substitutivos. - grifei.

- *Redução dada pela Res. 2098, de 02.01.08.*

No que concerne ao pedido de urgência feito pelo Prefeito esta Procuradoria já se manifestou, através do Parecer nº 195/2018, no sentido de que nos projetos de lei de iniciativa do Prefeito basta a solicitação sua à Câmara Municipal de Porto Alegre – CMI'A para que o procedimento abreviado se imponha:

“O art. 95 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre regula no âmbito local o chamado “regime de urgência constitucional” ou “processo legislativo sumário”, de assento constitucional e de observância obrigatória pelos Municípios, em consonância com o princípio da simetria (art. 29 da CF). A respeito do referido regime de urgência constitucional Alexandre de Moraes escreve que “dois são os requisitos constitucionais para este procedimento legislativo especial: projetos de iniciativa do Presidente da República e solicitação sua ao Congresso Nacional.”³ De modo que não há espaço para deliberação pelos parlamentares, pois o regime de urgência constitucional seria uma consequência automática da solicitação do Chefe do

procedimento do art. 95 da LOM⁵.

No caso há de se observar situação lá não analisada, ou seja, de que o envio de mensagem pelo Prefeito modificando o projeto original determina o reinício da contagem do prazo de 45 dias previsto na Lei Orgânica, conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

“Finalmente, é de se advertir que, nesses projetos, toda vez que o prefeito enviar mensagem aditiva deverá restituir o tempo transcorrido, porque sem essa cautela o Executivo infringiria o prazo legal, alterando a proposição às vésperas do seu término, precipitando sua inclusão na ordem-do-dia e provocando o sobrestamento das deliberações do Legislativo quanto aos demais assuntos (art.64, §2º, da CF) sem que tivessem escoado os 45 dias em relação à matéria acrescida.” – grifei.

Eram estas as observações que, nos limites dessa análise prévia, tínhamos a fazer com relação a proposição em questão.

Em 15 de agosto de 2018.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325

⁴ Conforme José Afonso da Silva, a aplicação do procedimento legislativo sumário depende da vontade do presidente da República (in Comentário Contextual à Constituição, 2º ed., Malheiros, p. 446.

⁵ Vide Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967.

6/6