



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

Telefone: (51) 3220-4299 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

PARECER N°

PROCESSO N°: 042.00010/2020-65

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Dispõe sobre a autorização de transferência ao Tesouro Municipal, do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 dos seguintes fundos públicos municipais, enquanto perdurarem as medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento do COVID-19.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto de Lei em epígrafe, apresentado pelo Vereador Mauro Zacher, bem como as Emendas nºs 1 e 2, de autoria do Vereador Airto Ferronato e da Vereadora Mônica Leal, respectivamente.

O Projeto tem por objetivo autorizar, excepcionalmente em razão da epidemia do covid19, a transferência ao Tesouro Municipal, do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020 de vários Fundos Especiais do Município de Porto Alegre.

A Emenda nº 1, de autoria do Vereador Airto Ferronato tem por objetivo suprimir os incisos IV e V do art. 1º da proposição, a fim de retirar do projeto o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, bem como o Fundo Municipal do Idoso.

Já a Emenda nº 2, de autoria da Vereadora Mônica Leal, tem a intenção de suprimir os incisos I, VI e VIII do art. 1º do PLL, os quais tratam dos Fundos Municipais da Iluminação Pública, da Assistência Social e do Reparcelhamento do Corpo de Bombeiros.

Inicialmente o processo legislativo foi distribuído para a relatoria, no âmbito desta Comissão, do vereador Adeli Sell, que, por sua vez, exarou o Parecer 0138463 que restou rejeitado durante Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota, no dia 22 de abril de 2020, nos termos da Certidão 0138533. Nesta mesma data, por ordem do Presidente da CCJ, vereador Cassio

Trogildo, o Projeto de Lei foi redistribuído a este relator para emissão de novo parecer (Despacho 0138632).

Desde logo deve ficar claro o respeito aos motivos do vereador ao propor a matéria, visto que o mesmo está nitidamente preocupado com as finanças municipais e o cumprimento das obrigações para manutenção do serviço público em Porto Alegre, o que, diga-se, é uma preocupação de todos nós, ante a essa situação excepcional de crise de saúde pública causada pela pandemia do Coronavírus (COVID-19), cujas medidas necessárias para a contenção da doença trouxeram implicações econômicas e financeiras tanto no setor privado, quanto no público.

Com efeito, embora se considere as razões de boa-fé da proposição, esta possui máculas de inconstitucionalidade insanáveis, que impossibilitam a tramitação da mesma, seja por se tratar de projeto autorizativo de iniciativa parlamentar, seja por se tratar de matéria que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo ter a iniciativa do projeto de lei, visto que cabe a ele realizar a administração do Município, preceito que, s.m.j., resta violado pelo conteúdo normativo da proposição, por implicar interferência na gestão municipal ao buscar regular a destinação de rendas.

No caso em tela, nos deparamos claramente com um projeto de lei autorizativo de iniciativa parlamentar, cujas leis que foram editadas a partir de processos legislativos como esse foram declaradas inconstitucionais, conforme farta jurisprudência do nosso TJRS, bem como do Supremo Tribunal Federal,

No mais das vezes, quando é apresentado um projeto de lei autorizativo de iniciativa parlamentar, sabe-se de antemão que a iniciativa para propor a matéria compete a outrem, no caso, ao Poder Executivo, o que, em verdade, seria a uma tentativa de legislar numa competência deferida privativamente pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei de iniciativa parlamentar que apenas autorizem uma conduta ao Chefe do Poder Executivo, visa uma investida para contornar uma inconstitucionalidade fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue o Prefeito a tomar uma determinada medida ou ação que já está dentre as arroladas como de sua competência exclusiva.

É importante salientar que embora a Constituição Federal não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República se restrinja apenas às leis impositivas, pois há casos que em o Chefe do Poder Executivo – o Prefeito em âmbito municipal – pode apresentar projetos de lei ao Parlamento com caráter autorizativo, dentre aquelas matérias que lhe competem privativamente, como, por exemplo, em proposições que visem a desafetação e alienação de próprios municipais, ou aqueles que autorizem a contratação de financiamentos.

Os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não trazem consigo uma norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade que não foi solicitada por quem de direito, que, por sua vez, poderia ou não torná-la efetiva.

Nesse caso, a lei autorizativa nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter cogente, impositivo para aquele a quem é dirigido, visto que, como dito, apenas autoriza o que já lhe compete fazer ou propor, sem atribuir dever ao Poder Executivo em usar tal autorização, tampouco atribui direito ao Legislativo de cobrar tal medida.

O projeto de lei autorizativo de iniciativa parlamentar consiste numa sugestão ao Poder Executivo, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei. Calha enfatizar que, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, a indicação é a proposição regimental adequada para que se faça sugestões a outro Poder.

Diga-se que esse entendimento de inconstitucionalidade de projetos autorizativos apresentados por vereador já foi pacificado nesta Casa Legislativa, especialmente na Comissão de Constituição e Justiça, o que

ensejou a fixação do Precedente Legislativo nº 1, de 5 de novembro de 2008, inclusive com o argumento de que os projetos meramente autorizativos que encontravam-se em tramitação na Câmara causaram o empachamento da Ordem do Dia, prejudicando sobremaneira o andamento ordinário dos trabalhos legislativos naquele momento. Para melhor esclarecimento, transcrevo tal Precedente Legislativo, a saber:

“PRECEDENTE LEGISLATIVO Nº 01

I – Serão arquivados de plano, dando-se ciência ao autor, os projetos legislativos impróprios, assim compreendidas as proposições de iniciativa do Poder Legislativo que veiculem comando meramente autorizativo, expresso por quaisquer termos que retirem da norma seu caráter imperativo, tais como “autoriza”, “faculta”, “permite”, “possibilita” e outros, ressalvadas as matérias autorizativas próprias, de competência da Câmara Municipal e previstas no Regimento e na Lei Orgânica do Município.

II – O disposto no item I aplica-se aos projetos legislativos impróprios, de comando autorizativo, que autorizam obrigações de fazer ou não fazer aos Poderes Executivos do Município, Estado ou União e a entidades privadas.

III – Serão arquivados os projetos autorizativos em tramitação, ainda que já incluídos na Ordem do Dia.

IV – Serão declaradas prejudicadas as emendas e substitutivos que incorporem caráter autorizativo a proposições que detenham comando imperativo e que estejam em regular tramitação.

V – Serão devolvidos ao autor, para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, caso não sejam ajustados ou corrigidos, os projetos legislativos próprios que, embora tenham seu comando ou dispositivo principal dotado de imperatividade, também contenham outro comando ou dispositivo que veicule mera autorização.”

Dessa forma, os projetos de lei de iniciativa parlamentar se constituem em mera sugestão ao Poder Executivo, o que acarreta em clara inconstitucionalidade, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito, bem como por não conterem um comando cogente, tanto que está em pleno vigor o Precedente Legislativo nº 1, acima referido.

Por outro lado, deve-se alertar que, mesmo sobrevivendo uma eventual emenda visando atribuir coercitividade à proposição, a mesma ainda estará eivada de inconstitucionalidade, por força do disposto no artigo 94, incisos IV e XII, da Lei Orgânica Municipal, já que compete privativamente ao Prefeito realizar a administração do Município, o que restaria violado pelo conteúdo normativo do projeto de lei, por acarretar em evidente interferência na gestão municipal.

Os fundos especiais, como o do Idoso, o da Criança e do Adolescente mencionados no PL em apreço, são *“produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou*

serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação" (art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64), ou seja, fundos são parcelas de recursos financeiros captados e reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor, Além disso, os fundos especiais devem estar vinculados a um órgão da administração e estão sujeitos, obrigatoriamente, ao controle externo do Tribunal de Contas.

Calha enfatizar que, segundo o artigo 74, da Lei Federal nº 4.320/64, estabelece que por serem considerados recursos públicos, os recursos captados pelo fundo especial estão sujeitos às regras e princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral, inclusive no que diz respeito a seu controle pelo Tribunal de Contas, sem embargo de outras formas que venham a se estabelecer, inclusive pelo próprio Ministério Público e das disposições gerais da Lei nº 8.429/92.

Os recursos dos fundos especiais não podem ser também utilizados para custear as políticas básicas a cargo do Poder Público (saúde, educação, habitação etc.), devendo ser destinados, exclusivamente, à implementação e manutenção de programas específicos conforme seus objetivos e diretrizes.

Dessa forma, em caso de emenda ao projeto que viesse a torná-lo imperativo, mesmo assim a proposição em apreço seria inconstitucional, s.m.j., porquanto invadiria a esfera de competência normativa privativa do Prefeito ao impor obrigações administrativas a sua gestão, além de disciplinar, por iniciativa parlamentar, aspectos gerenciais dos recursos dos fundos municipais, relativamente ao superávit financeiro apurado no encerramento do exercício financeiro de 2019 e das receitas totais arrecadadas no exercício de 2020.

Nesse sentido, conforme preceituado nos artigos 60, inciso II, alínea "d" e 82, inciso II, da Constituição Estadual, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que cuidam da criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública, bem como que lhe assegura exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração.

O Município deve observar esse preceito constitucional consoante o estatuído no artigo 8º da Constituição Estadual, bem como os princípios estabelecidos nesta Carta, bem como na Constituição Federal. Dessa forma, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela Ordem Constitucional já citada.

A iniciativa para o processo legislativo transposta ao Prefeito Municipal, por força do citado artigo 8º da Constituição Estadual, traz a condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Dispõe a Constituição Federal em seu artigo 2º que *"são Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"*. O preceito constitucional federal retrocitado, também, é adotado pela Carta Estadual Gaúcha, em seu artigo 5º, acrescentando, ainda, no artigo 10, que *"são Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito"*.

Assim, considerando-se o que estabeleceu o artigo 29 da Constituição Federal e os artigos 8º e 10º da Carta Estadual, os princípios de harmonia e independência, entre os Poderes, devem ser acolhidos pelos Municípios, bem como prevê o artigo 2º da LOMPA.

Portanto, ressalta-se que eventual emenda para retirar a condição de projeto autorizativo do PLL, traria consigo a flagrante inconstitucionalidade formal da proposição, sob exame, pois sendo da exclusiva competência do Poder Executivo do Município, a iniciativa do projeto de lei referente à matéria tratada, deuse a inversão da norma constitucional que impede a delegação dessa competência ao Poder Legislativo, que, na espécie, levaria a usurpação de suas atribuições, afrontando o princípio da separação e independência dos poderes.

Diante do exposto, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do presente Projeto de Lei, bem como das Emendas nºs 1 e 2, por restarem prejudicadas.



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Fraga Mendes Ribeiro, Vereador**, em 23/04/2020, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0138841** e o código CRC **CCE9044B**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o Parecer 0138841 (SEI nº 042.00010/2020-65 – Proc. nº 0102/20 – PLL nº 043/20), de autoria do vereador **Mendes Ribeiro**, foi **APROVADO** durante **Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição e Justiça**, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia **27 de abril de 2020**, tendo obtido **04** votos FAVORÁVEIS e **02** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:

Vereador Cassio Trogildo – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente: - **AUSENTE**

Vereador Adeli Sell: **CONTRÁRIO**

Vereador Cláudio Janta: **FAVORÁVEL**

Vereador Márcio Bins Ely: **CONTRÁRIO**

Vereador Mauro Pinheiro: **FAVORÁVEL**

Vereador Ricardo Gomes: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **Lisie Ane dos Santos, Assistente Legislativo**, em 27/04/2020, às 13:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0139141** e o código CRC **5C871611**.