

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-029/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-011/2016
CONFORME PROCESSO-337/2016**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 01/08/2016 15:21:06

Protocolado por: Débora Geib

**Parecer Jurídico pela inviabilidade do
Projeto de Lei nº 011/2016.**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Na justificativa vislumbra-se que o Vereador Evandro Moschem, autor da proposição, solicitação aprovação legislativa para o projeto de lei que pretende transferir para a Câmara de Vereadores de Gramado as bonificações ofertadas pelas empresas aéreas, para que sejam distribuídas em programas de inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social, ao invés de serem estes benefícios convertidos e estendidos tão somente aos servidores públicos.

Primeiramente salienta-se que em 2014, o mesmo Vereador apresentou o Projeto de Lei 029, de iniciativa legislativa que, contudo restou arquivado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, face posicionamento de vício de iniciativa, entre outras situações jurídicas relatadas. Ao que parece a proposição ora apresentada é a mesma

É necessário dizer que em relação a iniciativa de propor a matéria objeto de análise neste parecer, menciona-se que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como dispõe o artigo 30, I, da Constituição Federal que assim dispõe:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I- Legislar sobre assuntos de interesse local;”

Além do artigo 5º, XXIV, da Lei Orgânica do Município de Gramado que também estabelece a mesma previsão.

Assim, quanto ao aspecto formal da proposição, verifica-se que a matéria tratada é de interesse evidentemente local, de modo que o ente municipal, no exercício de sua autonomia político-administrativa, possui a competência para legislar sobre o tema, a teor do art. 18, combinado com o inciso I do art. 30, ambos da Constituição Federal, de 1988.

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)”

Neste mesmo sentido dispõe a Lei Orgânica de Gramado:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

(...)

II - elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Cumpra referir que a intenção do Vereador ao apresentar a proposição sob análise é extremamente importante, já que gera economia ao erário municipal, de forma que possibilite que os prêmios e milhas provenientes de passagens aéreas adquiridas com recursos públicos possam retornar a Prefeitura, e serem utilizadas também na aquisição de futuras passagens. Também importa referir que é sabido que o próprio TCE do Rio Grande do Sul já vem tomando esta medida.

Existem vários entendimentos doutrinários sobre o assunto, mesmo assim busco repassar os principais pontos aos vereadores.

Assim, o processo legislativo, inclusive o Municipal, desenvolve-se através de procedimentos que devem obedecer às regras constitucionais, as quais deverão constar em Lei Orgânica e submeter-se, sob pena de controle do Judiciário.

As espécies normativas no ordenamento jurídico brasileiro estão previstas no art. 59, da CF/88, como integrantes do sistema jurídico-normativo municipal, sem o que, não seria possível considerar o Município como um ente federado autônomo:

"Art. 59- O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I- emendas à Constituição;*
- II- leis complementares;*
- III- leis ordinárias;*
- IV- leis delegadas;*
- V- medidas provisórias;*
- VI- decretos legislativos;*
- VII- resoluções."*

Também que o processo legislativo se dá através de várias fases: iniciativa, discussão e votação, sanção e veto, promulgação e publicação:

a) Iniciativa: é o ato pelo qual se origina e inicia o processo legislativo; poder ou faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão, e, após a CF/88, também à população, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. O nosso direito adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos. A CF, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, diferencia iniciativa privativa de iniciativa concorrente. A **iniciativa privativa (reservada ou**

exclusiva) é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão. As LOM"s devem apontar como **matérias de iniciativa privativa do Prefeito:** aquelas que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros. Em suma: as matérias de competência reservadas ao Poder Executivo Municipal estão previstas no art. 61, § 1º, II, "a", "b", "c" e "e", da CF/88. Tem-se ainda, que as LOM"s devem dispor como sendo de **competência exclusiva da Mesa da Câmara:** as leis ou resoluções que criem, alterem ou extingam cargos e serviços do Legislativo e fixem os respectivos vencimentos, bem como as que autorizem a abertura de créditos suplementares ou especiais através de anulação parcial ou total de sua dotação (art. 29, V e VI, da CF/88). Já a **iniciativa concorrente ou geral** (art. 61, *caput*, da CF), aplica-se ao processo legislativo estadual e municipal; é a regra, sendo a competência que a CF garante a mais de uma pessoa ou órgão para apresentação de PL. No Município, essa iniciativa compete aos Vereadores, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e à população, na forma e nos casos previstos pela LOM. São considerados ainda, como de iniciativa concorrente, todos aqueles que a CF e a lei orgânica local não reservaram como sendo exclusivos ao Executivo e Legislativo. Ressalte-se que a iniciativa legislativa, tanto a concorrente como a reservada, é princípio de observância obrigatória no processo legislativo da União, Estados-membros e Municípios.

b) Discussão e Votação: a discussão é a fase destinada ao debate sobre determinado projeto, visando à sua deliberação, onde poderá ser debatido o PL original e suas emendas; realiza-se no Plenário da Câmara, em sessão pública, devendo observar as normas regimentais. Esta fase se divide em três momentos diferentes que se completam: pauta; comissões permanentes; e ordem-do-dia.

c) Sanção e Veto: tanto a sanção como o veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, que traduz o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes. Após o processo de votação das espécies legislativas que requerem a participação do Executivo (projeto de leis ordinárias e complementares), serão os mesmos encaminhados para sanção/veto do Prefeito. A sanção é ato pelo qual o chefe do Executivo (que possui competência exclusiva), demonstra sua concordância com a matéria aprovada pelo Legislativo; transforma o projeto aprovado em lei; pode ser **expressa** (quando o Prefeito a declara formalmente) ou **tácita** (quando decorre o prazo sem oposição de veto pelo Prefeito à proposição enviada, sendo que, neste caso, se a lei não for promulgada pelo Prefeito em 48 horas, caberá ao Presidente da Câmara promulgá-la, e, se este assim não o fizer, caberá ao vice-presidente da Câmara fazê-lo, no mesmo prazo, conforme determina o art. 66, § 7º, da CF).

d) Promulgação e publicação: A **promulgação** é o ato que transforma o projeto em lei, declarada pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara competente, passando a ter número e data determinada, estando apta a produzir efeitos. Depois de promulgada, a lei não poderá ser retirada do ordenamento jurídico, a não ser através da revogação ou da declaração de inconstitucionalidade. Já a **publicação** é a forma pela qual se dá conhecimento da promulgação da lei a todos que se obrigam a ela; é condição de eficácia/vigência jurídica do ato normativo, que somente após a publicação, é que poderá ser exigida.

Quanto a iniciativa propriamente dita, cabe referir, que a Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma exclusiva, seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido.

Logo, o processo legislativo deve obediência à nossa Lei Maior - Constituição Federal -, pois é ela quem determina a competência legislativa e delimita expressamente o poder de iniciativa legislativa, dispondo sobre a competência em matérias de iniciativa reservada, indicando seus titulares.

A mesma situação no sentido de o Poder Legislativo estabelecer ao Poder Executivo, através do projeto ora analisado, deveres e responsabilidades quanto ao objeto da proposição pode ser verificada nos demais artigos, o que denota a inconstitucionalidade do regramento.

Isso porque a Constituição Federal estabelece, em seu art. 2º, os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes, o que resta simetricamente reproduzido no art. 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como no art. 1º, da Lei Orgânica de Gramado.

Assim, dada a exorbitância da medida pretensamente adotada pelo órgão legislativo, na medida em que viola a independência do Poder Executivo municipal, **o Projeto de Lei nº 11, de 2016, se demonstra inconstitucional.**

Note-se que a propositura vincula a Administração Municipal de tal forma que não deixa margem ao Poder Executivo para deliberar sobre a questão central do projeto, **de modo a caracterizar a interferência de um poder sobre o outro, em violação aos princípios previamente referidos.**

Cita-se o seguinte dispositivo da Constituição Federal:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

E, ainda, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

“Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Também da Lei Orgânica do Município de Gramado:

“Art. 1º. O Município de GRAMADO, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, organiza-se autônomo, em

tudo que respeite a seu peculiar interesse, regendo-se por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.”

Relaciona-se o entendimento do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, neste sentido.

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4015/2012, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. GRATUIDADE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE ENDEMIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE AUTORIA DE VEREADOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de Vereador, em face de vício de iniciativa, por violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre transporte coletivo, serviço público essencial, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 61, II, b, da Constituição Federal e 82, VII, da Constituição Estadual Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053359063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 13/05/2013).”

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 5.499/2012, DE BENTO GONÇALVES, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE ESTIPULA VEDAÇÕES PARA A OCUPAÇÃO DE CARGOS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO EM RELAÇÃO A SEUS SERVIDORES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EXISTENTE. Há inconstitucionalidade formal em parte do artigo 1º, caput, da Lei Municipal nº 5.499/2012, no que concerne aos termos "e Executivo", bem como "Secretários Municipais", por vício de iniciativa em face da circunstância de que o projeto da lei é de autoria de Vereador, e não do chefe do Poder Executivo local, havendo violação aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre regime jurídico de servidores municipais, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 60, II, "d" e 82, VII, da Constituição Estadual, perfeitamente aplicáveis aos municípios por força do que prevê o artigo 8º da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial do TJRS. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050580018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 12/11/2012).”

Percebe-se, portanto, que muito embora o Município seja competente para dispor sobre assunto de seu interesse, o Projeto de Lei nº 11, de 2016, se mostra inconstitucional em razão da violação a independência e a harmonia entre os poderes federativos.

Frisa-se que o objeto do projeto de lei em comento, por se tratar de matéria de ordem interna puramente administrativa, pode ser regulado por ato próprio do ente administrativo que pretenda se valer da medida, dentro do limite de sua competência.

Desta forma, entende-se que a questão atinente ao registro das milhas aéreas decorrentes das viagens aéreas realizadas por agentes públicos municipais pagas com verbas públicas em benefício da própria Administração pode ser regulada **por ato próprio dos administradores do respectivo poder, seja através de Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, seja por Resolução da Mesa Diretora do Parlamento local, nos termos do regulamento próprio que rege cada**

um dos órgãos.

A título meramente exemplificativo, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul regulamentou, no âmbito do próprio órgão fiscalizador, a utilização de milhas aéreas custeadas com recursos públicos, tal qual objetiva o projeto analisado, através da Instrução Normativa nº 10, de 20126, valendo-se, para tanto, das atribuições que lhe são legalmente conferidas.

Por fim, **em relação à técnica legislativa adotada no Projeto de Lei nº 11, de 2016, também tema de questionamento da consulente, deverão ser observados os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos listados pelo art. 59, da Constituição Federal.** Em obediência a tais disposições, não se vislumbram problemas de técnica legislativa a ponto de inviabilizar o teor da proposta no que toca sua forma, **exceto em relação à ementa do projeto, para a qual recomenda-se a observância de sua formulação, sem a necessidade de duplicidade, no seguinte sentido:**

“Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.”

Pela análise de todo o exposto, entendo que a proposição apresenta vício de iniciativa na forma como foi apresentada, além da inconstitucionalidade por ferir o princípio da independência entre os poderes.

No que toca a iniciativa da proposição, no entanto, observa-se que o Projeto de Lei elaborado por ocupante de cargo eletivo do Poder Legislativo local, impõe ao Poder Executivo do Município de Gramado determinadas atribuições a fim de dar exequibilidade ao seu propósito. Isto é, no exercício legislativo que lhe é próprio, o órgão proponente do projeto delega deveres ao Executivo local, a serem cumpridos pela Secretaria Municipal de Administração, consoante, por exemplo, o teor do art. 1º.

Por último, informo que anexo ao projeto de lei encontra-se orientação do IGAM confirmando o posicionamento acima explanado.

Diante de todo exposto, conclui-se que o Projeto, não se mostra viável sob o ponto de vista formal, eis que apresenta vício no que toca a iniciativa da proposição, de modo que incorre em inconstitucionalidade, bem como problema em âmbito de técnica legislativa quanto a ementa encontrar-se repetida.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral