

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-089/2015 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-020/2015
CONFORME PROCESSO-403/2015**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 15/10/2015 15:01:00

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO DE INVIABILIDADE
AO PROJETO DE LEI Nº. 020/2015, DE
INICIATIVA LEGISLATIVA.**

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que o Vereador Evandro Moschem requer autorização legislativa para apresentar a proposição que visa buscar o apoio de consumidores do comércio local, para auxiliar de forma alternativa as entidades filantrópicas de Gramado, através da utilização do recurso advindo do Programa Troco Beneficente para manutenção de suas atividades e repassar valores arrecadados. Informam que não se trata de obrigação tributária ao consumidor, o troco beneficente como o próprio termo diz, propõe ação voluntária e espontânea do consumidor, no momento do pagamento do serviço ou produto, que para o senso comum, nada mais é, do que doar moedas as instituições filantrópicas cadastradas no programa.

Primeiramente cabe referir quanto a questões de técnica legislativa que a proposição merece ajustes pois na ementa se refere a Troco Solidário e no corpo do projeto institui o nome Troco Beneficente.

Solicitei posicionamento ao IGAM que assim dispôs:

1-) É pacífico que a matéria objeto do projeto de lei em análise, encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

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

I - organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

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

XXIV - legislar sobre assuntos de interesse local;"

2-) Passa-se ao exame da proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva (Manual do vereador, São

paulo, Malheiros, 1997, p. 107) ensina o seguinte:

"A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente."

Assim, é pertinente verificar, nos termos da Lei Orgânica Municipal, qual agente detém a competência para a instituição de políticas e programas que venham a dispor sobre a organização, funcionamento e prestação dos serviços públicos locais:

"Art. 60. Compete privativamente ao prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei; (...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

3-) Ocorre que, ao pretender instituir um a política de auxílio para entidades filantrópicas no Município, observa-se que a proposição legislativa encerra vício de iniciativa pelo Poder Legislativo, na medida em que, em vários momentos, expressamente, dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração, **dizendo como esta deverá proceder para realizar referido Programa, o que é da competência privativa do Executivo** dispor, senão vejamos:

"Art. 2º- O Programa Troco Beneficente será implantado na Cidade de Gramado, sem ônus para o Município, em parceria com o comércio local.

Parágrafo único – **O Executivo, através de Decreto Municipal, dentro de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da promulgação da Lei, irá implantar** o Conselho Municipal ou designar um dos Conselhos existentes a responsabilidade de gerenciar todos os valores arrecadados através do programa "TROCO BENEFICENTE", bem como as instituições que serão beneficiadas. (...)

Art. 5º - **Fica autorizado ao poder executivo municipal, na regulamentação dessa lei, oferecer** isenções, ou benefícios diversos, por premiação ou descontos aos consumidores e estabelecimentos participantes desse programa, assim como criar um "selo" que identifique os participantes desse programa.

Art. 6º - **O executivo municipal regulamentará** a presente lei no prazo

de até 180 dias. (grifou-se)"

4-) Parte-se do pressuposto que os Poderes do Município são independentes entre si, o que não admite ingerência de um no outro. Nesse contexto, a Constituição Federal traça a regra do princípio da repartição dos Poderes, reproduzida pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos:

- Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (grifou-se)

- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

- Lei Orgânica do Município de Gramado:

Art. 12. São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º. É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º. O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

5-) Em se tratando da instituição de programas, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se em sentido semelhante, a exemplo da ementa a seguir transcrita:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTÃO. LEI MUNICIPAL Nº 1.872/2007. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AQUISIÇÃO DE ÁREA DE TERRA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE MORADIA POPULAR. CONDIÇÕES PARA PLEITEAR OS BENEFÍCIOS DA LEI. PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO. RESTRIÇÃO PELO LEGISLATIVO. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 10 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL. A Lei impugnada apresenta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos Poderes. Ainda que as questões relativas à aquisição de área de terra para implantação de programa de moradia popular e a dotação orçamentária correspondente devam ser definidas pelo Executivo, a deliberação sobre a autorização ao Executivo, para aquisição de área para moradia popular e a determinação sobre a matéria orçamentária àquele respeito, significam que a Câmara está, na verdade, determinando que o Executivo deverá tomar determinadas providências, em matérias cuja iniciativa legislativa é do Executivo, conforme se depreende do texto emanado do Legislativo de Portão. Ordenar ou determinar providências ao Executivo exorbita da competência constitucional atribuída ao Legislativo. Poderia, em princípio, o Legislativo Municipal ter deliberado sobre as questões previstas na Lei Municipal nº 1.872/2007, caso estivesse pendente concessão de autorização previamente solicitada pelo Executivo, mas não conceder autorização que não foi solicitada e determinar a tomada de providências. Adotar medidas de execução governamental é constitucionalmente vedado ao Legislativo. Ao usurpar a competência do Poder Executivo Municipal, a Câmara Municipal termina por violar os artigos 8º e 10º da Constituição Estadual. A Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021581491, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008) (grifou-se)

6-) Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal – o que, por si só, já obsta à análise de mérito – mas também material, à luz das disposições constitucionais e da jurisprudência.

Por todo o posicionamento explanado pelo órgão que nos faculta assessoria e também concordando com a exposição de argumentos jurídicos dispostos opino pela inviabilidade jurídica do projeto de lei, haja vista o vício para sua iniciativa e a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições constitucionais e a orientação jurisprudencial.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral