

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-132/2014 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-024/2014  
CONFORME PROCESSO-669/2014**

**Dados do Protocolo**

**Protocolado em:** 15/10/2014 10:52:30

**Protocolado por:** Georgia Sorgetz

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL COM  
RESSALVA AO PROJETO DE LEI N.  
024/2014.**

Senhor Presidente:  
Senhores Vereadores:

Na justificativa vislumbra-se que o Vereador Evandro Teixeira, 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 cumpre observar que a justificativa contém pequeno erro formal, isto em função da apresentação de projeto de lei anteriormente protocolado prevendo objeto similar ao desta proposição para o Poder Público e Câmara de Vereadores de forma conjunta, isto porque ao que parece as milhas utilizadas por vereadores ou servidores públicos da Casa Legislativa, adquiridas com dinheiro público simplesmente serão convertidas para um banco de milhas que poderá proporcionar descontos nas aquisições de passagens aéreas futuras para vereadores ou servidores. Logo, estas milhas não serão distribuídas em programas de inclusão social por meio de esporte conforme referido na justificativa.

Feita esta breve ponderação 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- &n bsp; Legislar sobre assuntos de interesse local;”

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

Mesmo ciente de que o objeto da proposição analisada trata-se de matéria de ordem administrativa interna de cada Poder, podendo também ser regulamentado por ato próprio, ou seja, por Projeto de Resolução da Mesa Diretiva, nada obsta que através de Projeto de Lei o Vereador edite tal matéria para discipliná-la em âmbito do Poder Legislativo.

**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 à Câmara, 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 e mprego, 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 **ainiciativa 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 o 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.

Por fim, entendo que a proposição não apresenta vício de iniciativa na forma como foi apresentada.

Logo, a proposição em exame se afigura com revestida condição de legalidade no que concerne à competência, e quanto à iniciativa. Entendo que a matéria é de natureza legislativa, eis que busca instituir regulamentação de ordem administrativa.

**Cabe apenas ressaltar que como o mesmo Vereador, já havia apresentado o Projeto de Lei nº. 020/2014 que dispõe sobre instituição, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Gramado e da Câmara Municipal, sob o controle e gerenciamento da Secretaria de Administração, do Banco de Registro de Milhagens, objetivando o aproveitamento de prêmios e/ou créditos obtidos por agentes e servidores integrantes do seu quadro de pessoal decorrentes da aquisição de passagens aéreas com recursos públicos. Melhor dizendo como este projeto de lei anterior também buscou a regulamentação em âmbito da Câmara de Vereadores, entendo que ou o Projeto de Lei nº. 020/2014 deva ser retirado ou modificado por seu autor ou outrem no sentido de retirar a Câmara daquela regulamentação para sua manutenção somente nesta proposição, como forma de evitar-se que dois projetos versem sobre a mesma temática.**

Por derradeiro, opino pela viabilidade técnica da proposição, ressaltando a observação acima suscitada. Portanto, repasso aos vereadores para a devida análise de mérito, já que o pronunciamento do Plenário é soberano.

Atenciosamente,

---

Paula Schaumlöffel  
**Procuradora Geral**