

Gramado, 12 de abril de 2021.

Ao

Ilmo Sr.

Daniel Fernando Koehler

DD. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

Gramado-RS

REF.: Ofício Geral nº 006/2021

Senhor Presidente,

Com os cumprimentos, vimos respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar resposta ao Ofício Geral nº 006/2021.

Sendo o que se apresenta para o momento, apresentamos nossos protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,



Nestor Tissot

Prefeito de Gramado



Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

Ofício nº 252/2021 - PGM

Gramado, 01 de abril de 2021.

Exmo. Sr. Prefeito Municipal
Prefeito Municipal
Prefeitura Municipal
Gramado/RS

Exmo.Senhor,

Em resposta ao Ofício Geral nº 006/2021, a Procuradoria Geral se manifesta através do parecer da Consultoria contratada pelos poderes Executivo e Legislativo, a fim de que seja encaminhado por ofício à Câmara de Vereadores.

Sem mais para o momento, ensejo-lhe protestos de elevada estima.

Atenciosamente,



Mariana Melara Reis
Procuradora Geral



Gramado, 29 de Março de 2021.

Ofício Geral nº 006/2021

Assunto:

De: FELIPE CATANI/

Para: Sr. Prefeito Nestor Tissot

Senhor Prefeito,

À pedido da Comissão de Legislação e Redação Final, a qual, no uso de suas atribuições legais, na análise do PLO 004/2021, o qual requer autorização legislativa para **“Alterar dispositivos da Lei Municipal nº 3.600, de 04 de dezembro de 2017, que institui o Serviço de Inspeção Municipal e os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no município de Gramado, e dá outras providências”**, que foi protocolado nesta Casa Legislativa em 13/01/2021 e lido na sessão ordinária de 22/02/2021, seguindo para análise desta Comissão em 25/02/2021, *requer sejam realizadas alterações na redação dos dispositivos constantes na proposição, buscando maior clareza e efetividade na prática operacional e redacional entre o corpo do Projeto e o anexo correspondente, descrevendo individualmente o que terá valor de penalidade (multa) reduzido e quais enquadramentos nas penalidades (infrações) serão excluídos ou mantidos da previsão, tendo em vista o afastamento de discussões quanto à aplicação e interpretação da norma proposta, quando da sua aplicação prática.*

Diante do exposto, consoante às prerrogativas desta Casa Legislativa e dos seus Vereadores, que representam os interesses da comunidade e tem o dever de primar pelo cumprimento das normas

Documento publicado digitalmente por FELIPE CATANI em 29/03/2021 às 11:21:42.

Chave SHA256 para verificação de integridade desta publicação 15199e516d27ea8493670a83494cc28ccc3d12a5747381c4fd9fcf11c020ca6.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <https://legis.gramado.ecbsistemas.com/autenticidadedoc>, mediante código 006 e Ano: 2021.

O Documento ainda não recebeu assinaturas digitais no padrão ICP-Brasil.

legais e de exercer o controle externo do Poder Executivo, solicitamos prestar as informações requeridas, no sentido de esclarecer as dúvidas suscitadas por esta Comissão, para melhor compreensão sobre a proposição em análise

Colocamo-nos à disposição para o necessário, reiterando votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Professor Daniel

Presidente do Legislativo Municipal

Ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Gramado

Sr. Nestor Tissot

Documento publicado digitalmente por FELIPE CATANI em 29/03/2021 às 11:21:42.

Chave SHA256 para verificação de integridade desta publicação 15199e516d27ea8493670a83494cc28ccc3d12a5747381c4fdf9fcf11c020ca6.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <https://legis.gramado.ecbsistemas.com/autenticidadedoc>, mediante código 006 e Ano: 2021.

O Documento ainda não recebeu assinaturas digitais no padrão ICP-Brasil.



Porto Alegre, 1º de abril de 2021.

Informação nº

840/2021

Interessado: Município de Gramado/RS – Poder Executivo.
Consulente: Caiene Rodrigues, Assessora Jurídica.
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Armando Moutinho Perin e Júlio Cesar Fucilini Pause.
Ementa: Processo legislativo. Projeto de lei de iniciativa do Executivo. Limites de atuação da Câmara de Vereadores. Dever de observância das disposições constitucionais, legais e regimentais na condução do procedimento de discussão, de votação e de aprovação ou rejeição das proposições. Impossibilidade de Comissão devolver projeto ao Executivo, para adequações relacionadas ao mérito, de forma preliminar à sua tramitação regular. Violação das disposições constitucionais relacionadas ao processo legislativo e ao princípio republicano da separação dos Poderes. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 19.134/2021, é solicitada informação “acerca dos pedidos de emenda redacional, enviados pelo Presidente da Câmara ao Executivo”, conforme indicado no Ofício Geral n.º 006/2021, da Câmara de Vereadores, ao Prefeito, em que consta:

À pedido da Comissão de Legislação e Redação Final, a qual, no uso de suas atribuições legais, na análise do PLO 004/2021, o qual requer autorização legislativa para “Alterar dispositivos da Lei Municipal n.º 3.600, de 04 de outubro de 2017, que institui o Serviço de Inspeção Municipal e os procedimentos de inspeção sanitária em estabelecimentos que produzam produtos de origem animal no Município de Gramado, e dá outras providências”, que foi protocolado nesta Casa Legislativa em 13/01/2021 e lido na sessão ordinária de 22/02/2021, seguindo para análise desta Comissão em 25/02/2021, requer sejam realizadas alterações na redação dos dispositivos constantes da proposição, buscando maior clareza e efetividade na prática operacional e redacional entre o corpo do Projeto e o anexo correspondente, descrevendo individualmente o que terá valor de penalidade (multa) reduzido e quais enquadramentos nas penalidades (infrações) serão excluídos ou mantidos da previsão, tendo em vista o afastamento de discussões

quanto à aplicação e interpretação da norma proposta, quando da sua aplicação prática.

Passamos a considerar.

1. A Constituição da República – CR, a partir do art. 61, disciplina o processo legislativo relacionado com a elaboração das leis complementares e ordinárias, e, em relação ao procedimento a ser observado na tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo, prevê:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

[...]

§ 3º **A apreciação das emendas** do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, **e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.**

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º **Se o Presidente da República considerar o projeto,** no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente,** no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

[...]

§ 4º O **veto** será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, **só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.**

§ 5º Se o veto não for mantido, **será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.**

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o

Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo. (grifado)

2. Como se verifica das disposições constitucionais acima reproduzidas, nos projetos de lei de iniciativa do Executivo (art. 64), o Poder Legislativo poderá realizar emendas (art. 64, § 3º), aprovar o texto ou proceder na sua rejeição (art. 65). Nas hipóteses em que efetuadas emendas, havendo veto, o Parlamento poderá rejeitá-lo, enviando o projeto ao Executivo para promulgação da lei, que, não efetuada no prazo indicado, será feita pelo Legislativo.

Assim, da leitura do texto constitucional acerca das regras do processo legislativo, aplicável nos municípios diante do princípio da simetria¹, verifica-se que a Câmara de Vereadores, em relação aos projetos de lei do Executivo, pode (i) propor emendas, (ii) aprovar o projeto, (iii) rejeitar o projeto, (iv) deliberar sobre eventual veto e (v) promulgar a lei.

3. A Lei Orgânica do Município² não disciplina de maneira detalhada a tramitação, na Casa Legislativa, dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, contendo regras específicas apenas na hipótese em que indicado o regime de urgência (art. 48), nas situações em que o projeto for rejeitado ou não sancionado (art. 51) e nas matérias que poderão ser convocadas audiências públicas (art. 54, ° 1º).

4. O Regimento Interno da Câmara, aprovado pela Resolução n.º 14/2017³, refere, no art. 106, que “Proposição é toda matéria sujeita à apreciação do Plenário”, dentre as quais estão os projetos de lei complementar e de lei ordinária (§1º, incisos II e III), e que sua tramitação será “[...] iniciada após protocolo e

¹ Constituição da República. Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição**, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

² Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-gramado-rs> acesso nesta data.

³ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a2/regimento-interno-gramado-rs> acesso nesta data.

encaminhamento por meio eletrônico, pelo e-mail institucional da Secretaria da Câmara Municipal criado para esta finalidade” (§ 2º).

Adiante, o Regimento Interno regra que a “A proposição, cuja redação estiver em desacordo com a técnica legislativa, exceto a de iniciativa popular, será devolvida ao autor para as correções cabíveis” (art. 107, § 5º), sendo considerado autor da proposição, para efeitos regimentais, seu primeiro signatário (art. 107, § 8º), dentre os quais, evidentemente, se enquadra o Chefe do Poder Executivo (art. 107, inciso I).

Ainda em relação a tramitação das proposições, importante referir que “Ao autor caberá o direito de retirada de proposição, mediante indicação escrita, dirigida ao Presidente da Câmara Municipal, até o encerramento da discussão, na Ordem do Dia de Sessão Plenária” (art. 107, § 11), sendo viável, igualmente, ao Prefeito, o encaminhamento, até o início da votação de projeto de lei de sua iniciativa, de mensagem retificativa para substituir o texto normativo original (art. 124), hipótese em que serão reiniciados o prazos processuais legislativos, inclusive quanto ao regime de urgência (§ 2º).

4.1. Especificamente em relação as emendas, o Regimento Interno prevê que poderão ser apresentadas “[...] por Vereador, por Comissão, pela Bancada ou pela Mesa”, com objetivo de alterar o projeto em tramitação (art. 122), podendo ser:

Art. 122. [...]

§ 1º. [...]

I – supressiva, quando seu objetivo é retirar artigo ou unidade superior ao artigo;

II – modificativa, quando o seu objetivo é alterar a redação de artigo;

III – aditiva, quando seu objetivo é acrescentar dispositivo;

IV – redacional, quando seu objetivo é corrigir erros redacionais relacionados à técnica legislativa.

Relevante anotar, conforme previsão dos §§ 3º e 4º do art. 122, que “O Presidente não admitirá emenda que não guarde pertinência com a matéria da proposição original” e que “A emenda à Redação Final somente será

admitida para evitar incorreção, incoerência, contradição ou absurdo manifesto no projeto já aprovado”.

4.2. De acordo com o art. 127, “A proposição será apreciada inicialmente pela Comissão de Legislação e Redação Final, quanto aos aspectos legal e constitucional [...]”, e, “Após haver tramitado na Comissão de Legislação e Redação Final, tendo recebido emenda ou substitutivo, a ela retornará a proposição para análise quanto aos aspectos de legalidade e constitucionalidade, sendo, posteriormente, encaminhado diretamente à Mesa Diretora para sua inclusão na Ordem do Dia” (art. 127, § 5º). Posteriormente, prevê o Regimento Interno as questões relacionadas com a discussão e a votação das proposições (art. 129 e seguintes), destacando-se:

Art. 138 Concluída a votação com a aprovação da matéria, a proposição será encaminhada para a Comissão de Legislação e Redação Final para Parecer de Redação Final.

§ 1º No Parecer de Redação Final constará:

I – o texto definitivo da proposição com as emendas aprovadas integradas em seus artigos, parágrafos, incisos ou alíneas; ou
II – o texto da proposição com a absorção da redação integral do substitutivo.

§ 2º O prazo para a elaboração do Parecer de Redação Final é de até sete dias.

§ 3º A Redação Final da proposição será publicada e divulgada, inclusive por meios eletrônicos, pelo prazo de vinte e quatro horas.

§ 4º Quando, após a divulgação da Redação Final, verificar-se inexatidão de texto:

I – a Comissão de Legislação e Redação Final procederá à respectiva correção;

II – a Mesa dará conhecimento ao Plenário;

III – não havendo impugnação, considerará aceita a correção;

IV – aprovada a correção, o Presidente da Câmara fará a devida comunicação ao Prefeito, se o projeto já tiver sido encaminhado à sanção.

§ 5º Definida a Redação Final, o Presidente da Câmara terá o prazo de cinco dias para encaminhar o autógrafo legislativo ao Prefeito.

§ 6º Considera-se autógrafo legislativo a assinatura do Presidente da Câmara na Redação Final da proposição, que servirá de referência para o Prefeito vetar ou sancionar. (grifado)

5. A situação narrada na consulta, de que, após lido em sessão projeto de lei acerca do serviço de inspeção sanitária municipal (PLO n.º 004/2021), em sequência ao processo legislativo, submetido à Comissão, esta requereu “[...] sejam realizadas alterações na redação dos dispositivos constantes da proposição, buscando maior clareza e efetividade na prática operacional e redacional entre o corpo do Projeto e o anexo correspondente, descrevendo individualmente o que terá valor de penalidade (multa) reduzido e quais enquadramentos nas penalidades (infrações) serão excluídos ou mantidos da previsão, tendo em vista o afastamento de discussões quanto à aplicação e interpretação da norma proposta, quando da sua aplicação prática”, devolvendo ao Executivo o projeto para as adequações indicadas, o que, a nosso ver, não possui embasamento na Constituição, na Lei Orgânica ou no Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

Conforme já referido, sob ponto de vista constitucional, a Câmara de Vereadores, em relação aos projetos de lei do Executivo, pode (i) propor emendas, (ii) aprovar o projeto, (iii) rejeitar o projeto, (iv) deliberar sobre eventual veto e (v) promulgar a lei. Regimentalmente, a única situação que autorizaria a devolução do projeto de lei ao Executivo, antes da deliberação do Plenário, está relacionada à existência de problemas relacionados com a técnica legislativa (art. 107, § 5º).

6. As situações envolvendo a técnica legislativa estão disciplinadas na Lei Complementar n.º 95/1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” e que só tem relação com o objeto dos projetos de lei (e das demais propostas de atos normativos) nas hipóteses dos incisos II e IV do art. 7º, quando indicado que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”⁴ e que “o mesmo assunto não

⁴ A justificativa da existência, no Regimento Interno, do art. 122, § 3º, de que “O Presidente não admitirá emenda que não guarde pertinência com a matéria da proposição original” decorre justamente da previsão do inciso II do art. 7º da Lei Complementar n.º 95/1998.

poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”, respectivamente.

No caso concreto, no entanto, a decisão da Comissão não está relacionada com questões vinculadas a técnica legislativa, mas ao mérito do projeto de lei, tendo em vista que a fundamentação para a devolução ao Executivo está lastreada no argumento de que a proposta deve ser elaborada de forma diversa da originalmente confeccionada.

7. Reforça o entendimento de que não cabe a devolução do projeto de lei, pela Câmara de Vereadores, ao Executivo, antes do início do processo de discussão e votação, ressalvada a situação vinculada à técnica legislativa (ajustes formais), ainda assim previsão regimental de discutível constitucionalidade, o princípio fundamental da independência e da harmonia dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição⁵ e no art. 12 da Lei Orgânica⁶.

Isso porque a devolução de projeto de lei ao Executivo, para modificações relacionadas ao mérito da proposta, antes do início do processo de discussão e de votação correspondente, retira do Prefeito o exercício de uma de suas prerrogativas exclusivas, qual seja, a do Veto.

Ora, na dicção constitucional, há previsão expressa, dentro do sistema de freios e contrapesos, fundamental para o Estado Democrático de Direito, que o Executivo possa opor-se, formalmente, as decisões do Legislativo, evidentemente embasado em ferramentas disponibilizadas pela Constituição. Mas, na situação concreta, o Executivo sequer dispõe de meio de oposição à decisão da Comissão que decide pela devolução do projeto.

Ademais, na hipótese, o entendimento de uma Comissão do Legislativo possuirá inclusive maior impacto do que as decisões do Plenário da Casa,

⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ Art. 12 São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.

pois as emendas aprovadas pelo órgão máximo estão sujeitas ao veto, não existindo, entretanto, como referido, ferramenta constitucional, legal ou regimental, que possa ser oposta à deliberação de devolução do projeto de lei para adequações e/ou modificações vinculadas ao seu mérito.

O Supremo Tribunal Federal – STF, ao analisar tanto o princípio da simetria aplicado ao processo legislativo, quanto o princípio da separação dos poderes, decidiu que ambos devem ser respeitados, como segue⁷:

1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do "aproveitamento" e "acesso" de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90). 2. **Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.** 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas. (ADI 637, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004). (grifado)

Da decisão acima transcrita resta claro o entendimento do STF de que, como afirmado nesta Informação, a linha básica do processo legislativo é a prevista na Constituição, não podendo, portanto, ser contrariada, e de que é inafastável a observância do princípio da separação e independência dos poderes, o que, pensamos, não guarda relação com a devolução, por Comissão da Câmara, de projeto de lei de iniciativa do Executivo, para alterações em seu mérito, extrapolando o limite de adequação à técnica legislativa.



⁷ Disponível em <https://jurisprudencia.stf.ius.br/pages/search/siur12766/false>

8. Ante o exposto, por ausência de previsão constitucional, legal e regimental, e, especialmente, por violação a princípio fundamental da República, da independência e harmonia dos Poderes, a nosso ver, a devolução, por Comissão do Poder Legislativo, de projeto de lei ao Executivo, para que este promova adequações e/ou incorporações em seu texto, relacionadas ao mérito da proposição, é irregular, não podendo surtir efeito. Iniciado o processo legislativo, o caminho será, quanto ao mérito da proposta, exclusivamente, o da análise da matéria pelas comissões indicadas no Regimento Interno, e, posteriormente, o encaminhamento para sua discussão e votação, no Plenário, com os consectários decorrentes desse procedimento.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

Documento assinado eletronicamente
Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.149/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 004044940261556852</p>	
---	---	---