



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 317/2021

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 193/2021, DE AUTORIA DO VEREADOR ISRAEL PEREIRA BARROS, QUE “DETERMINA A UTILIZAÇÃO DE “MILHAGEM” ORIUNDA DE PASSAGENS AÉREAS CUSTEADAS COM RECURSOS PÚBLICOS.”

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 193/2021, de autoria do Vereador Israel Pereira Barros, que “determina a utilização de “milhagem” oriunda de passagens aéreas custeadas com recursos públicos.

O texto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o breve relatório.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

2) FUNDAMENTAÇÃO

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “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.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Constituição Federal de 1988, e o caso do presente Projeto está subsumido na regra do inciso I, do referido Artigo, qual seja, a competência legislativa do Município para tratar sobre assuntos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Em relação à matéria de fundo, não há qualquer violação ao conteúdo material da CF/88. A Constituição Federal, no artigo 37, prevê: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

Impossível também deixar de recordar o artigo 23, I, da CF/88, que prevê a competência material comum de todos os entes da Federação – incluindo-se, portanto, os Municípios – de conservar e proteger o patrimônio público, objetivo principal deste projeto:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

A Constituição do Estado do Pará, e a Lei Orgânica do Município de Parauapebas absorvem as linhas básicas da CF/88, 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 (ADI 637, Rei. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1 / 1 0/2004). Assim, somente se fala em vício de iniciativa quando houver previsão constitucional de competência reservada a determinada autoridade ou Poder, como nos casos de iniciativa reservada ou privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, da CF/88) e do Poder Judiciário (art. 96 da CF/88).

Note-se que o objeto do Projeto (Art. 1º) - não consta do rol do Art. 53 da LOM, não se vislumbrando vício formal de iniciativa:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- II – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;
- III – fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
- IV – servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

V – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; (Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 1, de 26 de abril de 2016).

VI – desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;

VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Quando a matéria objeto do projeto não for de competência privativa então será legítima a proposição parlamentar, com base no caput do art. 61 da CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O Projeto de Lei em comento não viola a reserva de iniciativa prevista na LOM, já que em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. O projeto também não interfere no desempenho da direção superior da administração pública, e o fato de a regra estar dirigida também ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

A respeito de tal matéria, acórdão do Tribunal de Contas da União apreciou minuciosamente a possibilidade de reversão de prêmios oriundos de milhagens em benefício do ente pagador. Discorreu que:

a) o plano de milhagem funciona de forma semelhante a um carnê, sendo que as “parcelas” pagas (compras sucessivas de passagens) geram, ao final, a compra de um bilhete aéreo;

b) os pontos/milhas pertencem ao titular da passagem, que se torna credor do serviço; c) o direito adquirido ao benefício, convertido em passagem aérea, consolida-se à medida do acúmulo de pontos; d) *milhagem não é brinde: o bilhete aéreo é pago antecipadamente mediante o acúmulo de pontos, já presente, em cada compra, uma fração do valor financeiro da passagem adquirida com a milhagem acumulada.* Finalmente, o TCU entendeu que somente a lei pode exigir a reversão dos pontos adquiridos em viagem oficial custeada com recursos públicos, podendo, no entanto, cada Poder independente regulamentar a lei, tornando-a melhor aplicável, em nome do princípio da economicidade.

Veja-se a ementa do acórdão:

REPRESENTAÇÃO. PASSAGENS CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DE PRÊMIOS ORIUNDOS DE PONTOS E DE "MILHAGEM" OBTIDOS JUNTO A COMPANHIAS AÉREAS MEDIANTE PROGRAMAS DE FIDELIDADE. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE NORMA LEGAL A DISCIPLINAR A MATÉRIA. EXISTÊNCIA DE PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL. PRECEDENTES DO TCU. IMPROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO À CGU. ARQUIVAMENTO.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

1. Ante o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal), apenas em virtude de lei pode a Administração exigir que o servidor ceda-lhe pontos/milhagem - decorrentes de programas de fidelidade promovidos por companhias aéreas - adquiridos em viagem oficial custeada com recursos públicos.

2. Outrossim, a ausência de normativo legal impede que a Administração exija das companhias aéreas a reversão de pontos/milhagem a seu favor

(TCU 01136720047, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 10/03/2010)

Considerando, ainda, que os pontos adquiridos com passagens aéreas **não configuram brinde**, estando incutidos nos valores dos bilhetes pré-adquiridos, cujo pagamento adveio com dinheiro público, configura-se como não razoável e imoral a reserva desses pontos às pessoas físicas que utilizaram o serviço, porquanto o fizeram na função de servidores públicos, em nome da instituição a que pertencem. A reversão dos pontos de milhagens para a Administração Pública, no caso, é consentânea com os princípios mais basilares, como o da moralidade, da impessoalidade e da economicidade. E a proposição visa isso, e mais, destina tais pontos a determinadas pessoas, de modo a incentivar atletas (Art. 1º, inciso I, do PL nº 193-2021) incentivando o esporte em nível municipal, e ainda reforça a saúde pública, uma vez que a proposição visa destinar as passagens oriundas das “milhas” para pacientes que necessitem de deslocamento para tratamento de saúde (Art. 1º, inciso II c/c o inciso II de seu Parágrafo único).

Em relação ao Poder Regulamentar do Prefeito, existe um ponto específico no Projeto (Art. 7º) em comento que aponta uma



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

inconstitucionalidade parcial, e isso será tratado no tópico seguinte com a devida atenção.

2.1) DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3º

Para melhor entendimento da questão é interessante colacionar o texto normativo do Art. 3º, do Projeto de Lei nº 193-2021, que segue:

Art.3º O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, estabelecendo, principalmente, os critérios para a concessão do benefício segundo recomendações da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer e da Secretaria Municipal de Saúde.

Pois bem, da leitura do dispositivo verifica-se que o Vereador tenta impor prazo ao Poder Regulamentar do Prefeito, e isso é juridicamente incorreto.

A Jurisprudência pátria afirma que o estabelecimento de limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar viola a Constituição Federal, especialmente a separação de poderes (Art. 2º¹) c/c a competência privativa do Chefe do Executivo, prevista em seu Art. 84, inciso IV². À guisa de ilustração será colacionado abaixo julgado do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a respeito da temática:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:[...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numeros clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita -- - tema a ser disciplinado pela União.

5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º.

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(STF - ADI: 3394 AM, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00023 EMENT VOL-02286-02 PP-00300 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.547, de 27 de novembro de 2017, do Município de Atibaia, que institui a "Semana da Consciência Negra".

[..]

(3) CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade "incidenter tantum" das expressões "[...] no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias [...]" e "[...] nesse prazo [...]" constantes do art. 47, III, CE/SP, tem-se por violadora à Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do art. 4º da lei impugnada, apenas para exclusão da expressão "[...] no prazo de 90 (noventa) dias [...]". Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE" (TJ/SP, ADIN n. 2034898- 44.2019.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, v.u., julgado em 29/05/2019).

Após os apontamentos realizados, é mister que se esclareça que o Art. 3º do Projeto de Lei padece de Inconstitucionalidade, uma vez que afronta o Art. 2º c/c Art. 84, inciso IV, ambos da Constituição Federal. Pois, o



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

parlamentar não poder impor ao Prefeito prazo para que ele utilize seu poder regulamentar. Ocorre que a Inconstitucionalidade pode ser contornada, e para isso RECOMENDA-SE que se proceda Emenda Modificativa ao dispositivo, no sentido de reescrever seu texto normativo retirando a imposição de prazo.

Desse modo, do ponto de vista formal, o Projeto apresentando encontra-se quase totalmente adequado à norma (salvo o seu Art. 3º), tanto no que diz respeito à competência, quanto à iniciativa legislativa. Do ponto de vista material, o Projeto não atenta contra o ordenamento jurídico posto.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo entende, conclui e opina pela:

- a) **CONSTITUCIONALIDADE** dos Arts. 1º, 2º, e 4º, do Projeto de Lei nº 193-2021;
- b) **INCONSTITUCIONALIDADE** do Art. 3º, do Projeto de Lei nº 193-2021. Mas, tal vício pode ser contornado, caso seja adotada a Recomendação feita no decorrer do Parecer, qual seja, a proposição de uma Emenda Modificativa, que tenha por objetivo reescrever o Art. 3º retirando dele a imposição de prazo para que o Poder Executivo regule a Lei.

À Comissão de Justiça e Redação para as providências que entender pertinentes.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 24 de janeiro de 2022.

Cícero Barros

Procurador

Mat. 0562323