

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: 133/2017

Data: 16 de novembro de 2017

Matéria: Projeto de Lei nº 053/2017

Autor: Poder Executivo

Relator: Ver. Manu Calliari

Conclusão do Voto: Favorável

Ementa: “Autoriza o Prefeito Municipal a ausentar-se do País.”

Relatório:

O Projeto de Lei em análise foi apresentado nesta Casa Legislativa no dia 14 de novembro de 2017, busca autorização legislativa para que o Prefeito de Gramado possa se ausentar do país. Na justificativa, aduz que a presente proposição foi motivada pelo disposto no art. 36, VIII, da Lei Orgânica Municipal, que exige autorização legislativa para que Prefeito possa se ausentar do País, a qualquer tempo. Informa, por conseguinte, que a viagem até Punta Del Leste, no Uruguai, atende a convite para participar da Jornada de Innovacion e Imagem Turística, a realizar-se de 19 a 21 de novembro corrente, onde o Prefeito será palestrante com temática voltada a importância da cidade de Gramado como destino turístico de grande importância no Brasil. O projeto já foi analisado pela Procuradora Geral da Casa, a qual proferiu parecer jurídico nº 76/2017 favorável à tramitação do Projeto de Lei nº 056/2017, sugerindo alterações na Lei Orgânica e Regimento Interno da Casa. Tal parecer jurídico embasa a elaboração do presente parecer.

Análise:

Quando à constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, aplicado por simetria, as ausências do Presidente e Vice-presidente da República estão assim dispostas:

*“Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a **quinze dias**; (...).”*

*“Art. 83. O Presidente e Vice-Presidente da república não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a **quinze dias**, sob pena de perda do cargo.”*

Na Constituição Estadual, todavia, a matéria estava disposta de forma diversa, ex positis:

“Art. 53 – Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

*(...) IV – autorizar o Governador e o Vice Governador a afastar-se do Estado por mais de quinze dias, **ou do País por qualquer tempo.**”*

*“Art. 81 – O Governador e o Vice Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa, **ausentarem-se do País, por qualquer tempo**, nem do Estado, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo.”*

Desse modo, as disposições da Carta do Estado do Rio Grande do Sul, ao exigirem prévia autorização do parlamento estadual para que o Governador e o Vice-Governador possam se ausentar do país por qualquer tempo, não se ajustam ao modelo federal, que exige autorização do Congresso Nacional apenas para a ausência do Presidente da República e de seu Vice por período superior a quinze dias, restando configurada, portanto, a ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da simetria.

Diante desta divergência, ingressou o Governador do Estado do RS com ADIN 775, que foi julgada pelo STF, culminando com as expressões “a qualquer tempo”, nos artigos 53 e 81 da Constituição Estadual declaradas inconstitucionais. A decisão teve o seguinte teor:

“GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - AFASTAMENTO DO PAÍS POR QUALQUER TEMPO - NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO - ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE DO PODER EXECUTIVO: GOVERNADOR DE ESTADO E AUSÊNCIA DO TERRITÓRIO NACIONAL. - O Poder Executivo, nos regimes democráticos, há de ser um poder constitucionalmente sujeito à fiscalização parlamentar e permanentemente exposto ao controle político-administrativo do Poder Legislativo. - A necessidade de ampla fiscalização parlamentar das atividades do Executivo - a partir do controle exercido sobre o próprio Chefe desse Poder do Estado - traduz exigência plenamente compatível com o postulado do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, 'caput') e com as consequências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano e da separação de poderes. - A autorização parlamentar a que se refere o texto da Constituição da República (prevista em norma que remonta ao período imperial) - necessária para legitimar, em determinada situação, a ausência do Chefe do Poder Executivo (ou de seu Vice) do território nacional - configura um desses instrumentos constitucionais de controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos nossos governantes. - Plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade que sustenta não se revelar possível, ao Estado-membro, ainda que no âmbito de sua própria Constituição, estabelecer exigência de autorização, ao Chefe do Poder Executivo local, para afastar-se, 'por qualquer tempo', do território do País. Referência temporal que não encontra parâmetro na Constituição da República. Precedentes.” (Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/12/06).

Com efeito, pelo comando dos artigos 1º e 8º da Constituição do Estado, os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual devem ser aplicados aos Municípios. O disciplinamento dos afastamentos do Chefe do Poder Executivo Estadual está regulamentado no art. 81 da Carta Estadual (igualmente, art. 53, IV), **in verbis**, já escoimado da expressão “por qualquer tempo”, suspensa pelo Pretório Excelso através da ADIn nº 775, acima referida.

Este é, pois, o balizamento da matéria, perfeitamente aplicável aos Municípios. Também por ocasião do julgamento da ADIn nº 591040787, que dizia respeito ao art. 14 da LOM do Município de São Luiz Gonzaga, de conteúdo semelhante ao submetido nesta análise, decidiu o TJ/RS, à unanimidade, ser inconstitucional a exigência da transmissão do cargo ao Vice-prefeito nas ausências do titular por período igual ou superior a 24 horas:

“A matéria tem sido objeto de debate neste Pleno, embora nos julgamentos antes citados (590016978 e 590080263) tenha havido unanimidade. A Constituição Federal prevê que o Vice substituirá o Presidente, no caso de impedimento, embora tenha sido praxe que o afastamento do Presidente, do território nacional, resulte em impossibilidade de governar, por isso a transmissão do cargo. A autorização do Congresso somente é exigível quando a ausência do País for superior a quinze dias (arts. 79 e 83).

No âmbito do Estado, no art. 81, também se afirma que o Vice só substituirá o Governador, no seu impedimento, sem estabelecer qualquer prazo. De modo que a praxe tem sido que, somente quando o afastamento for igual ou superior ao período que exige a licença da Assembléia, assumiria o Vice, tanto que o Governador tem-se ausentado do Estado sem transmissão do cargo. Ora, não é razoável que se exija a transmissão do cargo, quando Prefeito venha a Porto Alegre e permaneça por apenas três dias. Certo que ficar sem qualquer prazo pode gerar o abuso de o Prefeito ausentar-se por um mês, sem estar licenciado, deixando acéfala a Administração Municipal. Em todo o caso, o prazo estabelecido pelo legislador municipal não guarda simetria com a norma da Constituição Estadual, devendo ser acolhida a inconstitucionalidade, especialmente pelos precedentes antes invocados.”

Neste diapasão, por simetria, de reprodução e observância obrigatória pelos Municípios do disposto no artigo 49, inciso III da Constituição Federal, verifica-se que não há nenhuma obrigatoriedade de autorização legislativa quando o afastamento se der para fora do País, se for por período inferior a quinze dias.

Cumpre ressaltar, portanto, que o texto da Lei Orgânica Municipal ainda se mantém em conformidade com o texto original da Constituição Estadual, já declarado inconstitucional, senão vejamos:

“Art. 36. É competência exclusiva da Câmara Municipal:

(...)

VIII – autorizar o Prefeito e Vice-Prefeito a se ausentarem do Município quando a ausência exceder a quinze dias, e do país, a qualquer tempo”.

Desta forma, há necessidade de alteração deste dispositivo legal, na Lei Orgânica Municipal, para colocá-lo em consonância à Constituição Federal e Constituição Estadual, o que verificamos, está sendo trabalhado com a comissão de revisão da Lei Orgânica, em andamento, já com sugestão de ajuste em relação a este artigo, cujo texto sugerido segue exatamente o disposto na Constituição Federal, o que avalia-se adequado.

Entretanto, como a proposição foi encaminhada pelo Poder Executivo, respeitando o que dispõe a Lei Orgânica do Município vigente, ainda que a Constituição Estadual e Federal não prevejam, não verificamos óbice em relação a sua tramitação nesta Casa, porquanto evidenciado o pleno cumprimento da lei que vigora no município, em que pese entendimento pela sua desnecessidade.

Quanto à **iniciativa**

O projeto versa sobre a autorização legislativa para que Prefeito se ausente do País.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

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

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Entretanto, no capítulo que trata das atribuições da Câmara Municipal, especificamente sobre a competência exclusiva da Câmara Municipal, a Lei assim dispõe:

Art. 36. É de competência exclusiva da Câmara Municipal:

(...)

VIII – autorizar o Prefeito e o vice-prefeito a se ausentarem do Município quando a ausência exceder a quinze dias, e do país, a qualquer tempo”

Desta forma, avaliamos que a proposição adequada para esta autorização ser apreciada e votada, seria através de um Decreto Legislativo, e não por Projeto de Lei de iniciativa do Executivo. O Decreto Legislativo é a proposição que se destina a regulamentar matéria de exclusiva competência da Câmara, que é o caso. Esta questão, inclusive, está sendo objeto de revisão e normatização no Regimento Interno desta Casa, que passa por atualização e ajustes, onde no capítulo que trata das proposições, artigo 191 e seguintes, foram propostos ajustes, entre as quais a inclusão das autorizações para viagens do Prefeito e vice-prefeito como proposição submetida à Decreto Legislativo.

Por ora, todavia, como sempre foi esta a prática do município nas proposições anteriores, verificadas nos arquivos desta Casa Legislativa, não havendo registro de orientação diversa anteriormente emitida, não encontramos óbice para que seja assim tramitado, especialmente pela urgência que se impõe, dada a proximidade do calendário para a viagem requerida, que se dará em apenas 4(quatro) dias do protocolo deste PL .

Em relação à **técnica legislativa**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em apenas dois artigos, em conformidade com o que a norma requer.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

Conclusão do Voto:

Diante dos fundamentos legais e constitucionais expostos, com fundamento no parecer jurídico da Procuradora Geral desta Casa, esta Relatoria, depois de debate realizado na Comissão, disponibiliza o presente voto favorável à tramitação da matéria. Sugere-se, conforme Parecer Jurídico 76/2017, que sejam providenciadas as mudanças no Regimento Interno (em relação a forma de proposição, no caso, através de Decreto legislativo), e na Lei Orgânica Municipal, em relação ao disposto no art. 36, VIII, para torna-lo alinhado com texto da Constituição Estadual e Constituição Federal.

Sala das Comissões, em 16 de novembro de 2017.

Vereadora Relatora

Manu Caliarí

Acompanhando o voto da relatora:

Vereador Presidente

Rafael Ronsoni

Vereador Vice-Presidente

Everton Michaelsen