

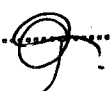
Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

14.03.2018

AS 12:54 Horas

Ass.: 

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 59/2018

Projeto de Lei nº 47/2018

Processo nº 52/2018

AUTOR: Vereador VOLNEI CHRISTOFOLI (PP)

O presente Projeto de Lei, tem por objeto dispor sobre a criação do programa de valorização e incentivo ao pequeno produtor familiar de vinhos, sucos e produtos coloniais, exceto os produtos de origem animal, no Município de Bento Gonçalves, fomentando a atividade rural, através da valorização dos pequenos produtores familiares de vinhos, sucos e produtos coloniais.

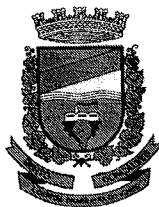
Em sua justificativa, o Nobre Edil aduz que, o Rio Grande do Sul conta com 669 empresas vinícolas registradas e dessas, 68 estão situadas em Bento Gonçalves. Em 2017 foram processados 753,3 milhões de quilos de uvas no RS. O Município produziu 116,6 milhões de quilos, mas processou 234,3 milhões de quilos. Relativamente à produção, o Estado produziu em 2017, 254,1 milhões de litros de vinhos de uvas americanas e híbridas, 49,3 milhões de litros de vinhos de uvas viníferas, 30,1 milhões de litros de suco concentrado, 151,9 milhões de litros de outros produtos derivados, totalizando 485,4 milhões de litros de derivados da uva e do vinho.

Ainda, em especial Bento Gonçalves produziu 32,2 milhões de litros de vinhos de uvas americanas e híbridas, 26,7 milhões de litros de vinhos de uvas viníferas, 20,1 milhões de litros de suco concentrado e 53,6 milhões de litros de outros produtos derivados, totalizando 132,6 milhões de litros de derivados da uva e do vinho, ou seja, Bento Gonçalves representa 27,3% do total produzido no Estado. Relativamente às comercializações, em 2016 as vinícolas de Bento Gonçalves comercializaram 103,9 milhões de litros de vinhos e derivados da uva e do vinho no mercado nacional. Deste total, 58,3 milhões de litros foram de sucos prontos para o consumo, 15,4 milhões de litros foram de vinhos de uvas americanas e híbridas e 13,1 foram de vinhos de uvas viníferas.

São milhares de famílias que tiram daí o seu sustento, demonstrando a importância no setor vinícola que representa a nossa cidade, que é conhecida como a capital do vinho. Diante disso, o objetivo deste projeto de lei é beneficiar os pequenos produtores além de dar visibilidade aos produtos de Bento Gonçalves.

É necessário valorizar os produtos da nossa cidade e dar valor aos nossos sucos e vinhos, e desta forma, podemos iniciar incentivando o uso dos mesmos nas festas, feiras e eventos do poder público.

Veja-se que, diante da crise que está tomando conta do mercado, a produção e venda caíram significativamente, no entanto, com o



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

esforço dos agricultores, sindicatos e o poder público, nos últimos anos, o pequeno agricultor vem recuperando o seu espaço no mercado.

Além disso, todos os vinhos, sucos e produtos coloniais produzidos em Bento Gonçalves, geram impostos que se transformam em investimentos que beneficiam a população do município.

Preliminarmente, sabe-se que os Municípios têm competência para legislar sobre as matérias de seu interesse local, consoante disposto no art. 30, da Carta Magna. Apesar de pretender se referir apenas ao âmbito local, o projeto de lei em análise também não deixa de tangenciar matérias que não são franqueadas à competência dos Municípios, como a interferência da matéria na iniciativa privada, para garantir espaço em feiras e eventos com a cedência de espaços para exporem seus produtos.

Com efeito, nesse contexto, a Carta Magna assim dispõe:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)”

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”**
(grifou-se)

Em que pese a competência privativa seja delegável a outros entes federativos, conforme dispõe o parágrafo único do art. 22, acima transcrito, desconhece-se Lei Complementar que autorize os Estados (e não os Municípios) a legislar sobre a matéria de licitações, compras e **contratações públicas**, objeto do projeto de lei em análise.

Assim, a competência da União se impõe, consoante o magistério de *José Afonso da Silva* (Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.):

“Quanto à extensão, ou seja, **quanto à participação de uma ou mais entidades** na esfera da normatividade **ou da realização material**, vimos que a competência se distingue em:

(a) exclusiva, **quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais** (art. 21);



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

(b) privativa, **quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação** (art. 22 e seu parágrafo único) **e de competência suplementar** (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação;
(grifamos)

A competência privativa da União, consoante transcrito acima, já fulmina de inconstitucionalidade o projeto de lei em análise.

Com efeito, o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna dispõe:

Art. 37. **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 e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

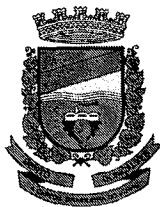
(grifou-se)

Neste sentido, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, veio regulamentar a disposição constitucional acima transcrita, dispondo já nos seus arts. 1º e 2º sobre sua aplicação também aos Municípios:

Art. 1º **Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes** a obras, **serviços**, inclusive de publicidade, compras, alienações e **locações no âmbito** dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**.

Art. 2º As obras, **serviços**, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e **locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

(grifou-se)



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Dessa forma, é preciso muita sensibilidade para perceber a sutileza da repartição de competências entre os entes federativos, especialmente quando abordada de maneira transversal com outras. O chamado “interesse local” dos Municípios, nesses casos, não consiste em legislar, mas em cuidar para o cumprimento da legislação, em seus respectivos territórios.

Quanto à ideia propriamente dita do projeto de lei ora em análise, especificamente, no art. 3º e parágrafo único, depreende-se que, os organizadores de atividades, feiras, eventos ou festas oficiais, ficam obrigados a ceder, no mínimo 02 (dois) espaços no interior do pavilhão ou local onde ocorra a atividade, sejam destinados para os pequenos produtores familiares.

Em que pese se tenha em vista objetivos como valorização dos produtores locais, ao pretender instituir essas condições, se constata que o Estado (não o Estado-membro da Federação, mas o Estado enquanto “Poder Público”) está a intervir no exercício de uma atividade privada, que já conta com requisitos legais para funcionar.

Com efeito, dispõe a Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. **A ordem econômica, fundada** na valorização do trabalho humano e **na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

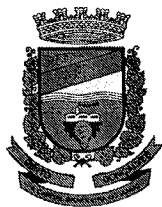
(...)

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(grifou-se)

Prosseguindo na análise, examine-se a proposição também sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, *José Afonso da Silva* (Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.), nos 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.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

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, além da iniciativa, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação de um projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

No caso vertente, tome-se em consideração que há referência expressa ao Poder Executivo, no art. 1º, entre outros dispositivos que se percebem implícitos no projeto de lei, constatando-se que acaba por se referir à organização e funcionamento dos serviços públicos locais, o que constitui competência reservada ao Senhor Prefeito, consoante dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 57. 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;
(grifamos)

Com efeito, consoante ensinamento legado por *Hely Lopes Meirelles* (*Direito Municipal Brasileiro*. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.) , o Executivo é o provedor de serviços no Município:

“... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do anteprojeto à Câmara.

Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;”

(grifou-se)

Destarte, verifica-se na referida proposição a afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos,, pois a Câmara não pode interferir nas ações que o Executivo realiza para seus órgãos, sendo que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, **o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e**



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

harmonia entre os Poderes, consoante o princípio consagrado nas legislações vigentes, na área Federal, Estadual e Municipal, que reproduzimos:

Na Constituição Federal:

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

Na 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.

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

Art. 2º São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

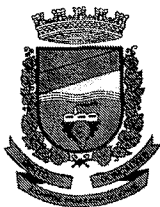
§ 1º **É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.**

§ 2º **O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro."**

(grifou-se)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul orienta-se em sentido semelhante, a exemplo das ementas a seguir transcritas, **aplicáveis no que couberem ao caso em análise:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.098/2014 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Descabe a Câmara Municipal de Vereadores legislar sobre matéria que é de competência privativa da União. 2. Tratando-se de matéria relativa a direito do trabalho, bem como relativa a contratos e licitações, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar determinando que as empresas que contratarem, a título de limpeza urbana, recolhimento de lixo e construção civil, com o Município de Pelotas, deverão manter em seus quadros mão de obra constituída por, no mínimo, 5% (cinco por cento) de ex-apenados ou apenados em cumprimento de penas em regimes aberto ou semi-aberto, por se tratar de matéria privativa da União. 3. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 2, inc, I e XXVII, da Constituição Federal, e art. 1º e 8º, "caput", da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062434402, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 13/07/2015)
(grifou-se)



Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

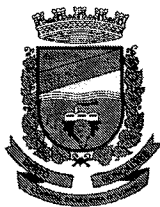
Palácio 11 de Outubro

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.568, DE 15 DE JULHO DE 2008, QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLADOS NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA MUNICIPAL. **IMPOSIÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026460899, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 16/03/2009)
(grifou-se)

ADIN. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, **por vício de iniciativa, a Lei Municipal que dispõe sobre a utilização de papel não-clorado ou reciclado nos materiais de expediente da Administração, determinando condutas administrativas próprias do Executivo,** em afronta ao princípio da independência entre os poderes. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70020540571, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 03/12/2007)
(grifou-se)

Aliás, comente-se, ainda, que é compreensível, por um lado, que a proposição objetive a beneficiar os produtores familiares e sua inserção no mercado do Município, no entanto, por outro lado, a rigor, a realização desse objetivo depende muito mais da efetiva atuação do Município, por ação do Senhor Prefeito, por meio da observância da legislação atinente ao seu cumprimento do que, propriamente, de uma lei que afronte o que já está previsto em legislações específicas, sendo, portanto, por todos os aspectos acima comentados, apresenta-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para o projeto de lei em análise.

Diante do exposto, portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro, **inferindo, portanto, ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei ora em exame,** fato que obsta as demais análises, **concluindo-se pela inviabilidade técnica deste Projeto de Lei,** tendo em vista o “**vício de iniciativa**” da proposição, e, **a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro,** ofendendo, portanto, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.



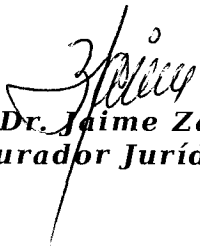
Estado do Rio Grande do Sul

CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico-Jurídica desta Assessoria é **DESAVORÁVEL** à sua tramitação.

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos quatorze dias do mês de abril do ano de dois mil e dezoito.


Adv. Dr. Jaime Zandonai - OAB/RS 38.659
Procurador Jurídico