

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-079/2014 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-014/2014  
CONFORME PROCESSO-391/2014**

**Dados do Protocolo**

**Protocolado em:** 02/07/2014 10:47:08

**Protocolado por:** Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO  
PROJETO DE LEI N. 014/2014.**

Senhor Presidente:  
Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que o Vereador Evandro Moschem requer autorização legislativa para instituir a Semana do incentivo a Adoção de Animais. Objetiva o Projeto durante a Semana propiciar que o executivo em conjunto com a sociedade desenvolva mais intensamente programas e ações visando a vida digna dos animais que compartilham com o ser humano o mesmo ambiente. Propiciará também a participação de alunos de escolas do Município, bem como de organizações não governamentais em atos que contribuam para a harmonia da vida na natureza. A proposta na primeira quinzena de outubro deve-se ao fato de que já consta no calendário de eventos internacionais que no dia 04 de outubro é o dia mundial dos animais (Brasil), dia do cão, dia de São Francisco de Assis.

Para melhor entendimento da matéria, necessário falar inicialmente sobre o Processo Legislativo na Constituição atual. A Carta Magna delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado pela CF/88, o ato restará inválido.

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 emprego, 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 **iniciativa 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 e 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.

Caso o Legislativo não exerça o controle preventivo da constitucionalidade, através da Comissão de Justiça, caberá ao Executivo que o faça por meio do veto (art. 66, § 1º, da CF).

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.

Ainda que, conforme o artigo 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, logo, como na proposição sobre análise legislativa sobre eventos a serem realizados pelo Município, configura assunto de interesse local.

Por fim, entendo que a proposição não apresenta vício de iniciativa na

forma como foi apresentada.

Vale dizer que em diversos anos esta Câmara de Vereadores já aprovou iniciativas de vereadores instituindo Dia da Cultura, Dia da Poesia, Dia do Evangélico ( Leis nº.s 3012/2012, 3046/2012, 3042/2012) entre outros. Logo, instituir ou delimitar na proposição que poderá ser comemorado no dia fixado tal data do meu ponto de vista não caracteriza interferência na organização e funcionamento da administração municipal.

Logo, a proposição em exame se afigura com revestida condição de legalidade no que concerne à competência, e quanto à iniciativa, que é concorrente. Entendo que a matéria é de natureza legislativa, eis que busca instituir data comemorativa para a Semana de Proteção Animal.

Opino pela viabilidade técnica da proposição, principalmente porque a iniciativa do vereador não atribui nenhuma obrigação a secretarias do Município, não contrariando as disposições da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Portanto, repasso aos vereadores para a devida análise de mérito, já que o pronunciamento do Plenário é soberano.

Atenciosamente,

---

Paula Schaumlöffel  
**Procuradora Geral**