

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-137/2014 AO(s) DOCUMENTO(s) PLL-025/2014
CONFORME PROCESSO-698/2014**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 03/11/2014 15:30:49

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO
PROJETO DE LEI N. 025/2014.**

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que a Vereadora Manu Caliarri requer autorização legislativa para instituir o descarte de embalagens no Município de Gramado. O objetivo do Projeto é fazer com que todos os supermercados, atacados e estabelecimentos congêneres tenham lixeiras ao lado de, pelo menos, um dos caixas para destinação das embalagens que o cliente, na hora da compra não desejar. Destaca que tal iniciativa racionalizará a logística verde, gerando economia para o cidadão consumidor, assim melhorando o direcionamento do descarte de lixo e aumentando a conscientização com relação aos cuidados com o meio ambiente.

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 deve rão 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 a **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.

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, pode-se verificar que a matéria da proposição configura assunto de interesse local (ambiental).

Mesmo ciente de que a Carta Magna não inseriu o Município entre os entes que possam legislar concorrentemente sobre a matéria ambiental, conforme o que dispõe o artigo 24 da C.F/88.

Apesar disso, a Constituição Federal, no artigo 23, inciso III, IV, VI e VII estabeleceu a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios (expressamente mencionados) de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, impedir a destruição e evasão de valores históricos, e, enfim, tratar de todos os assuntos que envolvam o meio ambiente. Assim, o disposto no artigo 24 da C.F, deve ser acrescido às previsões do artigo 23, VI e artigo 30, I e II do mesmo diploma, ou seja, os Município podem legislar desde que os assuntos sejam de interesse local e se respeite o disposto nas legislações federal e estadual. De igual forma menciona-se o artigo 6º., XXIV da Lei Orgânica.

No tocante a iniciativa da proposição em análise constata-se que a matéria do projeto de lei ora analisado, não está inserida no rol das competências privativas do Prefeito.

Por fim, entendo que a proposição não apresenta vício de iniciativa na forma como foi apresentada. Ainda que a matéria é dirigida a estabelecimentos particulares que não fazem parte da administração direta, indireta, portanto, não implica despesa ou obrigação para o Município.

Com relação a não fixação da real penalidade a ocorrer no caso de descumprimento do disposto no projeto de lei, vale dizer que a forma disposta no artigo 4º. se apresenta mais segura no sentido da Vereadora autora da proposição não correr risco de interferir na competência da administração municipal de dispor sobre sua própria organização. Portanto, do meu ponto de vista resta adequada.

Logo, a proposição em exame se afigura com revestida condição de legalidade no que concerne à competência, e quanto à iniciativa, que é concorrente.

Opino pela viabilidade técnica da proposição, principalmente porque a iniciativa da vereadora não atribuí 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.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral