ORIENTAÇÃO TÉCNICA
146/2019

Matéria: PLL 59/2019
Ementa: CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI. AUTORIA DE VEREADOR. INSTITUI A DATA DE 1º DE OUTUBRO COMO O DIA MUNICIPAL DA ADOÇÃO, PROTEÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO DO BEM-ESTAR ANIMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA NÃO PRIVATIVA. VÍCIOS INEXISTENTES. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão Processante ao Departamento Jurídico desta Casa Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 59, de 04 de julho de 2019, de autoria de vereador, que *Acrescenta o art. 1º-A na Lei Municipal nº 8.363/2018, a fim de instituir o Dia Municipal da Adoção, Proteção e Conscientização do Bem-Estar Animal.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei institui a data de 1º de outubro como o Dia Municipal da Adoção, Proteção e Conscientização do Bem-Estar Animal.

Segundo a exposição de motivos:

> O presente projeto de lei tem como finalidade evidenciar o dia 1º de outubro como a data de referência na Semana da Adoção, Proteção e Conscientização do Bem-Estar Animal no Município de Carazinho. A escolha do primeiro dia do mês servirá para fortalecer a mobilização em torno da causa animal, a partir da abertura oficial do ciclo de atividades que serão realizadas durante a referida semana.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local[1]. **Já em relação à iniciativa legislativa, há que se dizer, primeiro, que este Procurador passa a adotar novo entendimento.**

Explica-se.

A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo está umbilicalmente ligada à criação de cargos, funções e regime jurídico dos servidores públicos e à criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da Administração

[1] Art. 30 Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
Art. 18 – Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:
[...]
XXIII – Legislar sobre assuntos de interesse local.

Pública, conforme consta na Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB e, por simetria, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – CERGS e na Lei Orgânica do Município de Carazinho - LOM[2].

A vedação ao aumento de despesas, por sua vez, encontra-se restrita às matérias privativas do Chefe do Poder Executivo[3] (matéria também constante nas leis estaduais e nas lei orgânicas municipais), de sorte que a criação de despesas ao Poder Executivo por parte de vereador quando da proposta de lei, por si só, é incapaz de

---

[2] (CRFB): 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.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
(CERGS): Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
II - disponham sobre:
a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
c) organização da Defensoria Pública do Estado;
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

[3] (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

caracterizar o vício de iniciativa, a menos que faça referência aos servidores públicos e/ou organização administrativa.

Nesse sentido seguem dois precedentes advindos do STF, senão veja-se:

> 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 *numerus clausus*, no art. 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. [**ADI 3.394**, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, *DJE* de 15-8-2008.]

> Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado. [**ADI 2.583**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, ***DJE*** de 26-8-2011.]

Fácil perceber que a Corte Suprema, além de entender que não há vícios de iniciativa para todo e qualquer projeto de lei de parlamentar que crie despesas ao Poder Executivo, também entende não haver vícios quando tais projetos estabeleçam procedimentos administrativos, desde que desvinculados das matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Não se permite mais fazer, por assim dizer, um juízo de valor abstrato, desprovido de senso crítico aos projetos de leis apresentados por parlamentares. Ao contrário, há que se realizar um detalhado estudo para cada caso protocolado nesta Casa, para, só então, tomar partido quanto à existência ou não de vício de iniciativa.

Como exemplo, tem-se o precedente abaixo originado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS, que reforça, com clareza, tudo o que fora até aqui exposto, a saber:

> **Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICIPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. **Constitui-se em vicio de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública**, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal. Afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014)

Resta evidente que o Tribunal Gaúcho considerou haver vício de iniciativa, não pelo fato de o vereador estar incluindo festividades em calendário oficial, mas sim por criar atribuições a determinado órgão da administração pública.

Lançadas tais premissas e lendo o texto proposto, não se evidencia que o vereador tratou de regime jurídico de servidores públicos e/ou de criação, atribuições e estruturação de secretarias e órgãos do Poder Executivo, **sendo certo que a simples instituição de data é insuficiente para se sustentar vício formal de iniciativa.**

No mais, a definição de datas perpassa pelo chamado **mérito administrativo**, cujo juízo discricionário, em tese, fica restrito aos agentes políticos (Prefeito e vereadores).

É o fundamento.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela **viabilidade** técnico-jurídica do PLL nº 59/2019.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 05 de julho de 2019.

LUÍS FERNANDO BOURSCHEID
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542