



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 154/2021

DATA ENTRADA: 19 de janeiro de 2021.

PROJETO DE LEI Nº 8.733 de 2021

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a criar o Cadastro Municipal de Protetores e Instituições de Proteção Animal do Município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que autoriza o Poder Executivo a criar o Cadastro Municipal de Protetores e Instituições de Proteção Animal do Município de Caruaru, e dá outras providências, de autoria do Vereador **Fagner Fernandes**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Inicialmente se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim,*



interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública..”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões permanentes, porquanto estas são formadas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada mediante a vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Ainda, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, nas hipóteses de:

- Alteração deste Regimento;
- Denominação de ruas e logradouros públicos;
- Veto aposto pelo Prefeito e referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- As leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- As leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;
- Autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado; julgamento do Prefeito por infrações político-administrativas;
- Cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.

Por fim, por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto aquelas que referidas acima.

Portanto, considerando que a matéria da presente proposta não se enquadra nas hipóteses dos §§ 2º e 3º do art. 115 do Regimento Interno, a matéria será discutida por maioria simples.

5. DO MÉRITO

A proposição busca autorizar que o Poder Executivo possa criar o Cadastro Municipal de Protetores e Instituições de Proteção Animal do Município de Caruaru.



O referido projeto, em outras palavras via facilitar o trabalho de pessoas voluntárias e instituições que se dedicam a cuidar dos animais de rua e abandonados. Sabe-se que, lamentavelmente, o número de animais de rua no município é expressivo e muitas vezes os voluntários que se dispõem a ajudar esses animais encontram entraves, especialmente financeiros para concretizar o amparo ao animal.

Assim, uma lei que viabilize a criação de um cadastro dos Protetores e Instituições de Proteção Animal junto à AME Animal, dando preferência e regulamentando o recebimento de benefícios dos programas públicos gratuitos fornecidos pela Prefeitura de Caruaru, relativos aos processos de chipagem, castração, vacinação e atendimento emergencial dos animais, que estejam sob os cuidados desses Protetores e Instituições, mostra-se extremamente relevante à sociedade caruaruense, posto que toda a população se beneficia com o tratamento adequado aos animais de rua.

Acontece que, para criar o referido cadastro, inevitavelmente se faz necessário a designação de servidores para tanto, bem como de recursos materiais e financeiros, **o que culmina numa interferência na administração do Poder Executivo.**

Assim, é de suma relevância para uma compreensão mais clara, analisar o campo de atuação do parlamentar nesta propositura. Isso porque a obrigação aqui criada para o Poder Executivo, seria afetada pela alínea “b” do inciso II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal de 1988, art. 19, §1º da CEPE, bem como pela Lei orgânica Municipal e Constituição Estadual. Veja-se:

CF/88

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

CE

Art. 19. (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:
(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

LOM

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:



III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Pertinente consignar que existem alguns precedentes em que o Supremo Tribunal Federal validou diplomas derivados de iniciativa parlamentar que impunham ao Executivo a adoção ou implementação de uma política pública, entretanto há uma gama de julgamentos que declaram a inconstitucionalidade de lei que, mesmo não atribuindo especificamente a um órgão determinado procedimento, se referiam ao Poder Executivo.

As concepções expostas nos julgados favoráveis às leis de iniciativa parlamentar que de alguma forma impunham procedimentos ao Poder Executivo, se baseiam nos argumentos de que o Poder Legislativo têm o dever de editar leis que promovam o exercício dos direitos fundamentais, bem como que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. ([ADI 724 MC](#), rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.) = ([RE 590.697 ED](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 6-9-2011).

De fato, podem ser localizados alguns julgados do STF em que leis de iniciativa parlamentar criando atribuições a órgãos do Poder Executivo foram validadas. No entanto, o que se apura é um número inexpressivo de julgamentos entre os anos de 2004 e 2016, sem o condão de modificar o entendimento tradicional da Suprema Corte que se manteve até o presente.

Até mesmo leis de autoria parlamentar que apenas estabeleciam algumas rotinas administrativas foram consideradas inconstitucionais pelo STF, com base na mesma alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição, como se verificou no julgamento da ADI nº 2.305 (DJ de 05.09.2011), no entendimento de que ao se interpretar a Constituição Federal em seu art. 61, deve-se buscar atender à finalidade da norma, qual seja, preservar o princípio de separação de poderes, garantindo o equilíbrio do estado democrático de direito.

Observa-se que para viabilizar o cadastro de Protetores e Instituições de Proteção Animal, será necessário estruturar um departamento ou um setor responsável pela criação e manutenção desse sistema; efetividade nas ações; controle, entre outros aspectos imprescindíveis ao funcionamento do serviço, além da destinação de recursos financeiros.



Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Enquanto que ao Legislativo **cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos.

Assim, a propositura aqui discutida, caso se torne norma jurídica, estaria ameaçada de ser declarada inconstitucional por ferir a reserva de iniciativa, tendo em vista que a Suprema Corte não modificou seu entendimento de forma majoritária a fim de interpretar o art. 61 da CF/88 de maneira restritiva.

Nesse sentido, colaciona-se alguns julgados:

No julgamento da **ADIMC nº 2.799 (DJ de 21.05.2004)**, o Tribunal suspendeu a eficácia de lei estadual que criou programa de desenvolvimento, atribuindo sua gestão à Secretaria de Agricultura.

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.

[ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas.

[ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]



Desse modo, vislumbra-se, no tocante ao mérito, uma clara ingerência do Poder Legislativo em atos privativos do Executivo, ferindo o princípio da Separação dos Poderes e criando novas atribuições, situação vedada constitucionalmente.

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que o ilustre parlamentar apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

CONCLUSÃO

Desta forma, opino **pela inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.733 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 28 de Janeiro de 2021.

Dr. José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral

Rosana Amorim
Técnica Legislativa

João Victor Burgos
Estagiário de Direito