

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 38/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 225/18 – Aatoria Vereadora Mônica Morandi – “Dispõe sobre a proibição de distribuição a título de brinde e a utilização e o transporte de animais vivos, em situações que provoquem maus tratos, estabelecendo providências”

À Comissão de Justiça e Redação

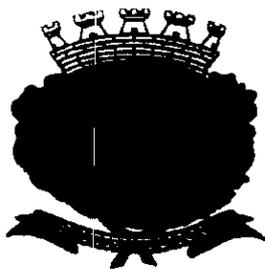
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a proibição de distribuição a título de brinde e a utilização e o transporte de animais vivos, em situações que provoquem maus tratos, estabelecendo providências”** de autoria da Vereadora **Mônica Morandi** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

O substitutivo visa alterar o Projeto de Lei nº 225/18 que “dispõe sobre a proibição de distribuição de animais vivos a título de brinde ou sorteio e outras formas de premiação e dá outras providências” nos termos regimentais:

“Art. 139. Substitutivo é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.

Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.”

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

"Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;"

Ademais a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja também interesse da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluído, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediadamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente.

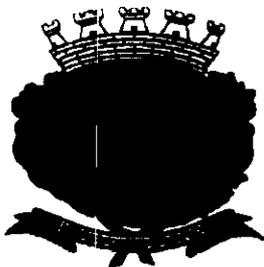
(...)

Entretanto, a mesma eiva de inconstitucionalidade não se encontra presente no restante da norma em análise.

Conforme a jurisprudência predominante desta Egrégia Corte, os demais dispositivos legais referendam a autonomia da Câmara de Vereadores no exercício de sua atividade típica, qual seja, legislativa.

Cumpra aqui lembrar que, na organização político administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos e dos funcionários que atuam em sua prestação, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

Da leitura dos dispositivos supra à exceção do artigo 9º -, verifica-se que a norma impugnada não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

limita-se a coletar e distribuir produtos e gêneros alimentícios, bem como acessórios para animais, visando à proteção da saúde e do bem-estar animal.

Portanto, nesse ponto, a lei não se encontra eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo.

Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min. Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal (na Constituição Estadual: artigo 24, parágrafo 2º), fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

Destarte, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

Em outros dizeres, ressalvado o artigo 9º (acima destacado), a lei municipal ora em análise não altera a estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como não dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos.

Portanto, o restante da norma vergastada é perfeitamente compatível com o ordenamento constitucional vigente, encontrando-se em consonância com o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucida o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:

“consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal" (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 424).

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (checks and balances), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.

Daí encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal.

Senão vejamos:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

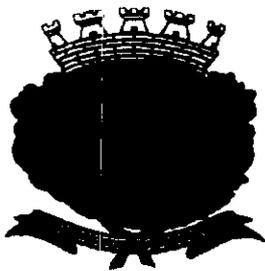
Art. 47 Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 144 *Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

Ademais, cumpre esclarecer que o objetivo da lei em questão é a proteção do bem-estar animal, através da criação de um "Banco de Rações" e de "Banco de Acessórios para Animais", a fim de arrecadar e distribuir alimentos e acessórios aos animais, mediante o auxílio de entidades públicas e privadas devidamente cadastradas, visando à recuperação e adoção de animais.

Os dispositivos impugnados dispõe que a arrecadação e a distribuição dos gêneros alimentícios e dos acessórios para animais far-se-á sem ônus para o Poder Executivo (artigo 7º), sendo que os custos decorrentes do transporte e demais atividades necessárias para a consecução das finalidades da lei correrão às expensas das entidades partícipes do "Banco de Ração" e do "Banco de Acessórios para Animais (artigo 8º).

Destarte, inexistem atos de gestão, mas sim atos que somente visam à melhoria do bem-estar animal, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes.

Sobre o tema há precedentes deste colendo Órgão Especial, no exato sentido aqui proposto:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal relativa ao reaproveitamento de alimentos não consumidos, em condições plenas e seguras para o consumo humano. Concretude de alguns dispositivos. Atos de organização administrativa. Criação de funções e atribuições específicas à Secretaria Municipal da Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disciplina da estrutura interna e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

funcionamento da administração municipal. Ofensa ao art. 47, inciso XIV, a, CE, e art. 2º CF. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Teoria da divisibilidade da lei. Declaração de inconstitucionalidade parcial. Não verificado vício de iniciativa. Rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Jurisprudência STF afasta a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à administração pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo. Execução das leis é atividade típica e inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe o exercício dessa função. Competência da Câmara dos Vereadores para dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos e da precariedade do estado nutricional de municípios. Interesse local. Proteção da saúde humana. Art. 30, I, CF. Justificativa do projeto de lei reforça o interesse local legitimador da edição das regras pela via legislativa. Encargos gerados não impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Dado confirmado pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa Municipal. Mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Afastada hipótese de infringência ao art. 25, CE. Precedentes do OE envolvendo leis do mesmo município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2176365-79.2017.8.26.0000; Rel. Márcio Bartoli; Julgamento: 18/04/2018).(original sem grifos).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 13.920, de 12 de dezembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que "institui pacto municipal social para a população em situação de rua, conforme específica" Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Alegação de vício de iniciativa Inexistência Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Norma de conteúdo programático, sem qualquer comando imperativo Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 144 e 176, I, da Constituição do Estado. Pedido Improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade 2141949-85.2017.8.26.0000; Rel. Ricardo Anafe; Julgamento: 31/01/2018). (original sem grifos).

Dessa maneira, como se viu e ressaltou, a maior parte da norma guerreada respeitou a matéria de competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Por fim, ainda que o entendimento sobre “criação de despesas sem a respectiva dotação orçamentária” persista, ressalte-se que mesmo que a lei implique em eventuais gastos ao Poder Executivo, isso não seria suficiente para afastar a possibilidade de que a Câmara inicie o processo legislativo municipal, não havendo afronta ao artigo 25 da Constituição Bandeirante.

Neste sentido, é o entendimento do Pretório Excelso:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

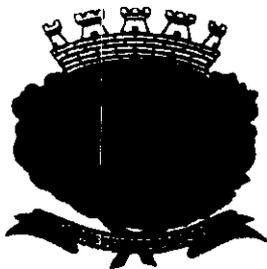
ESTADO DE SÃO PAULO

2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADOMEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 artigo 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 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007) original sem grifo.

Ademais, o encargo criado no presente caso não provoca impacto significativo no orçamento e, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014), "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro".

Assim, sob todas as perspectivas apresentadas, mais não precisa ser dito para concluir que a norma impugnada à exceção do artigo 9º encontra-se em conformidade com seus parâmetros de constitucionalidade. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216269-72.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 11 de abril de 2019.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795