



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 234/2022

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 096/2022, de autoria do Vereador Carlin Moura, que “Estabelece a Política Municipal de Saúde Animal visando, regulamentar as ações e serviços de saúde e bem-estar animal no âmbito do município de Contagem/MG”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo instituir a Política Municipal de Saúde Animal.

Ab initio, destaca-se que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)”.

Nesse sentido, o art. 24, inciso VI, e o art. 225, § 1º, inciso VII, c/c art. 30, incisos I e II, alhures colacionado, ambos da Constituição da República de 1988 estabelecem a competência dos Municípios para legislarem sobre proteção ao meio ambiente, o que abrange a proteção aos animais, in verbis:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;”

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

Nessa senda, sabe-se que, os animais, inclusive os domésticos, compõem a fauna, sendo parte do meio ambiente. No que se refere à proteção do meio ambiente, é cediço que o Município detém competência legislativa suplementar para legislar sobre o tema.

Demais disso, o Projeto, *in examen*, inclui-se no rol das atribuições da Câmara Municipal, a teor do que dispõe o artigo 71, da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

“Art. 71 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 72, dispor sobre todas as matérias de competência do Município.”.

Para mais, destaca-se que o Projeto de Lei em exame não trata de matéria incluída no rol de competência privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, vale mencionar que 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, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesses termos, tem-se o entendimento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**:

EMENTA: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 871658 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018). (destacamos)

“(…) NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (...)” (RE 1249269 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-09-2020 PUBLIC 08-09-2020). (destacamos)

E em igual sentido já se posicionou o Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**:

(...) Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal "Não usurpa



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. (STF, ARE 878911 R G, Relator(a): Min. GILMAR MENDES). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147817-1/000, Relator(a): Des.(a) Wanderley Paiva , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/07/2020, publicação da súmula em 29/07/2020)(destacamos)

“(...) Não se verifica indevida intromissão do Poder Legislativo no âmbito do Poder Executivo, tampouco usurpação da competência privativa do Prefeito, à luz do artigo 66, inciso III, por se tratar de atividade legiferante de interesse local e comum aos Poderes municipais.

- O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, decidiu, no julgamento do ARE n.º 878.911/RJ que: "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.057799-9/000, Relator(a): Des.(a) Amorim Siqueira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/05/2020, publicação da súmula em 03/06/2020) (destacamos)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.º 3.539/2014 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - DISPOSIÇÕES SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - PROGRAMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO GRATUITO - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - CONSTITUCIONALIDADE.

1. Os dispositivos da Lei n.º 3.539/2014 do Município de Lagoa Santa, de iniciativa da Câmara Municipal, que versam sobre atribuições de órgãos da administração pública direta, padecem dos vícios formais de inconstitucionalidade atinentes à iniciativa privativa do Prefeito sobre a matéria.

2. A competência para a instituição de políticas públicas é concorrente entre o Prefeito e a Câmara Municipal, de modo que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a sua implementação naquele exercício, mas, não torna a lei inconstitucional. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.048938-6/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/02/2016, publicação da súmula em 04/03/2016) (grifamos e destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Desse modo, a criação de uma política pública a ser introduzida nas atribuições de um órgão já existente não acarreta invasão à competência privativa do Chefe do Executivo. Busca-se assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente reconhecidos.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci, definiu políticas públicas como sendo:

“Programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241)”.

Assim, as políticas públicas são as ações governamentais destinadas ao atendimento às demandas da sociedade.

Afirma, BUCCI, ainda, ser relativamente tranquila a ideia de que “as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo”.

Analisando a proposição, observa-se que há dispositivos com caráter nitidamente abstrato, almejando apenas instituir sistema específico em âmbito municipal, não interferindo, o Poder Legislativo, em questões atinentes à organização e ao funcionamento da administração pública.

Contudo, salvo melhor juízo, a proposição em determinados artigos ferem, a independência e separação dos poderes e configura inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva.

Ademais, tais dispositivos criam obrigações concretas, pois não se limitaram a indicar as diretrizes gerais do projeto, promovendo, assim, indevida ingerência no âmbito das atribuições do Poder Executivo.

Conforme os ensinamentos do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**” (destacamos e grifamos - “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).*

Nessa linha, a fim de se evitar vício de inconstitucionalidade formal, o Capítulo III, que dispõe sobre os “objetivos e atribuições”, onde lista em seu art.5º as condutas que farão parte do centro de atribuições da Política Municipal de Saúde Animal, ingere-se, salvo melhor juízo, na esfera de competência do Poder Executivo para estabelecer tais procedimentos. **Desse modo, recomenda-se a supressão do art.5º e, conseqüentemente, a da expressão “e atribuições” constante do título do referido Capítulo.**

De mais a mais, tendo em vista que o Capítulo III já trata a respeito dos objetivos da Política Municipal e que o Capítulo I não menciona efetivas e reais “definições”, **sugere-se que o título deste Capítulo seja modificado para constar a seguinte expressão “DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES”.** Igualmente, como o título do Capítulo IV menciona a expressão “DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES”, **recomenda-se que o final da redação do caput do art. 6º seja alterado para constar: “...obedecendo aos princípios e às diretrizes seguintes:”.**

Pari passu, os Capítulos V, VI e VIII refletem matérias inerentes à reserva da administração, pois trazem especificidades que cabem apenas ao Poder Executivo disciplinar. Com isso, atentos ao Princípio da Separação dos Poderes, **recomenda-se a supressão dos anteriormente citados Capítulos, com exceção do art. 20.**

Caso sejam acatadas as recomendações acima, **sugere-se que a ementa e o caput do art. 1.º do projeto em apreço se direcionem expressamente à instituição de objetivos, princípios e diretrizes ligadas a Política Municipal de saúde Animal, visando que o Legislativo não incorra em atos típicos de gestão.**

Dessa forma, sugere-se as seguintes redações:

“Estabelece a Política Municipal de Saúde Animal, no âmbito do Município de Contagem, e institui objetivos, princípios e diretrizes relacionados às



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

ações e aos serviços de saúde e ao bem-estar animal, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei Estabelece a Política Municipal de Saúde Animal, instituindo objetivos, princípios e diretrizes relacionados às ações e aos serviços de saúde e ao bem-estar animal, através do sistema público de saúde.

Diante das considerações apresentadas, desde que atendidas as recomendações acima, manifestamo-nos pela legalidade e admissibilidade do Projeto de Lei nº 096/2022, de autoria da Vereador Carlin Moura.

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 19 de setembro de 2022.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral