PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 101/2025

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 056/2025, de autoria do vereador Daniel Carvalho, que "Dispõe sobre a política de controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem por objeto instituir política pública de controle de natalidade de cães e gatos no Município de Contagem.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura. Todavia, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

A proposição apresentada pelo ilustre Vereador se encontra arrimada em artigos que afrontam a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, senão vejamos:

> *"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

O artigo 2º da Constituição da República, que inscreve o princípio de harmonia e independência entre os poderes, implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas em função de alcançar sempre o interesse público.

Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

> *"O Sistema de divisão de função impede que o órgão de um Poder exerça as atribuições de outro Poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar – função específica do Poder Legislativo –*

> *como também a Câmara não pode administrar – função específica do Poder Executivo(...).”(Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 4ª Ed, São Paulo, Revista Tribunais)*

Dessa forma, consequência do princípio da independência dos Poderes é o regramento da iniciativa legislativa que deflui diretamente do texto constitucional.

Nesse sentido, tendo em vista que o Chefe do Poder Executivo ocupa as funções de Chefe de Estado e de Governo, a ele é conferido o gerenciamento da Administração Pública, por cujos interesses tem de zelar. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de direito novo sobre aquelas matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.

In casu, a proposição em análise cria obrigações concretas, pois não se limitaram a indicar as diretrizes gerais do projeto, impondo atribuições ao Executivo Municipal.

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 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).*

Assim, ao impor obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo, havendo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, que segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11).

Ademais, cumpre destacar que o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou pela inconstitucionalidade de Leis Municipais, de iniciativa do Legislativo, que versam sobre matérias administrativas:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020)*

De mais a mais, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar caso análogo, entendeu que:

> *Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.938/2023. DO MUNICIPIO DE CATAGUASES - PROGRAMA MUNICIPAL DE MONITORAMENTO POPULACIONAL DE CÃES E GATOS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. CAUTELAR CONCEDIDA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*
> *I. CASO EM EXAME*
> *Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito do Município de Cataguases, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.938/2023, que institui o Programa Municipal de Monitoramento Populacional de Cães e Gatos. O requerente alega inconstitucionalidade formal e material, por vício de*

iniciativa e ausência de estimativa de impacto financeiro.
II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO
Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 4.938/2023 usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao instituir obrigações administrativas sem sua iniciativa; (ii) estabelecer se a ausência de estimativa de impacto orçamentário, conforme exige o art. 113 do ADCT, configura inconstitucionalidade.
III. RAZÕES DE DECIDIR
O Poder Legislativo Municipal não pode invadir a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo ao instituir atribuições administrativas, como ocorre no caso da Lei Municipal nº 4.938/2023, que cria obrigações para órgãos da Administração Pública sem observar a reserva de iniciativa.
A ausência de estimativa de impacto financeiro, conforme exigido pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), configura vício formal, uma vez que a criação de despesas obrigatórias sem previsão de dotação orçamentária é inconstitucional.
A norma impugnada, ao prever a realização de castrações e demais medidas de controle populacional de animais sem estudo prévio de impacto financeiro, infringe as regras de responsabilidade fiscal e de planejamento orçamentário previstas na Constituição Estadual e Federal.
Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.074 e RE 1343429) reforçam o entendimento de que a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário gera inconstitucionalidade formal de leis que criem despesas públicas.
IV. DISPOSITIVO E TESE
Pedido procedente.
Tese de julgamento:
A instituição de programas ou atribuições administrativas pelo Poder Legislativo sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo configura usurpação de competência e resulta em inconstitucionalidade formal.
A criação de despesas públicas sem prévia estimativa de impacto financeiro fere o art. 113 do ADCT, implicando inconstitucionalidade formal da norma.
Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 6º, 66, III, "e", 90, II, V e XIV, 161, I, 173, § 1º; ADCT, art. 113; CF/1988, art. 2º.
Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 6.074, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 24.09.2020; STF, RE nº 1343429, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 09.04.2024. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.190596-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/01/2025, publicação da súmula em 10/01/2025)

Demais disso, o projeto de lei em questão dispõe sobre o controle da natalidade de cães e gatos, o que gera despesas obrigatórias para o Município.

Entretanto, não há no projeto qualquer estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente dessa obrigação, o que viola o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a criação de despesas obrigatórias sem prévia estimativa de impacto financeiro configura inconstitucionalidade formal, em razão da violação ao artigo 113 do ADCT (ADI 6.074, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1343429, Rel. Min. Dias Toffoli).

Ademais, segundo o STF, a norma do art. 113 do ADCT é aplicável ao ente municipal, seja em proposições de iniciativa do Prefeito, seja em proposição dos vereadores e que "dificuldades operacionais do Poder Legislativo para atender à determinação de elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro não respaldam a inconstitucionalidade verificada" (STF, Ag. Reg. no RE 1.453.991/SP, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgado em 16/12/2024).

Dessa forma, o projeto de lei de iniciativa parlamentar em questão contém, sob o ângulo formal, vício de iniciativa, o que representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

Assim, a despeito de ser louvável o escopo da proposição, ao nosso entendimento, o Projeto de Lei em comento não tem como prosperar na ordem constitucional vigente.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos ***pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 056/2025, de autoria do Vereador Daniel Carvalho***.

Contudo, diante do alcance social e da relevância do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos a Ilustríssima Senhora Vereadora, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa da Excelentíssima Senhora Prefeita.

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

Contagem, 24 de março de 2025.

SILVERIO DE OLIVEIRA CANDIDO:49096532600
Assinado de forma digital por SILVERIO DE OLIVEIRA CANDIDO:49096532600
Dados: 2025.03.24 11:32:33 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral