



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 040/2017

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 035/2017, de autoria do Vereador Jair Tropical que “Dispõe sobre a instituição de programa de castração móvel destinado ao controle da população animal no Município de Contagem e dá outras providências” cumpre-nos manifestar:

Trata-se de projeto de lei visando instituir programa de castração móvel destinado ao controle da população animal 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 legal.

Cumpre-nos ressaltar, *ab initio*, que, com o Projeto apresentado, o Vereador procura resguardar o direito ao meio ambiente, direito este, assegurado a todos na LEX MATER, em seu art. 225:

“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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Contudo, vislumbramos que o Projeto apresentado pelo ilustre Vereador encontra-se arrimado 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.

Dispõe o art. 2º da Constituição da República:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Como é sabido, no caso dos municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição Federal.

Nesse sentido, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

*“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:
(...)*

*XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;
(...)*

XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”

A matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo. Isso porque a matéria é inerente ao poder de gestão, sujeita a juízo de oportunidade e conveniência, não cabendo, pois, ao Poder Legislativo traçar peremptoriamente os atos da Administração de forma a alijar por completo o mérito da decisão política.

É necessário lembrar que embora, a Câmara possa legislar sobre todos os assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), inclusive suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, II), há certos temas cuja disciplina normativa foi confiada ao Executivo, no que tange à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, entre os quais a criação de atribuições ao poder executivo, e, acerca desses temas, a Câmara não poderá dispor sem a provocação do Prefeito.

Ressalta-se que a competência reservada é efeito naturalmente decorrente da separação de poderes sobre o qual se estrutura o Estado brasileiro, erigido em princípio pétreo, inderrogável pelos Estados-membros, que detém apenas uma competência derivada para a sua



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

estruturação constitucional, competência também derivada aos Municípios, na mesma simetria e inteligência da lei.

In casu, o princípio da reserva de iniciativa de leis se explica e justifica não só como forma de manter hígido o princípio da separação dos Poderes, mas, principalmente, como forma de prover a saúde administrativo-financeira do Município, bem como para possibilitar a sua governabilidade, condicionado que se encontra o Executivo à existência de previsão e provisão orçamentárias.

Nunca seria demais lembrar que na organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara, cumpre respeitar as normas constitucionais correspondentes, as quais promanam do princípio pátrio da divisão de poderes.

Ademais, conforme posição do próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, não é possível suprir o vício de iniciativa nem mesmo com a sanção do Chefe do Poder Executivo:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.)

É sabido que por maus tratos não se entende apenas a imposição de ferimentos, crueldades e afrontas físicas. Maus tratos é sinônimo de tratamento inadequado do animal, segundo as necessidades específicas de cada espécie. "A condenação dos atos cruéis não possui origem na necessidade de equilíbrio ambiental, mas sim no reconhecimento de que são dotados de estrutura orgânica que lhes permite sofrer e sentir dor". (STJ, Resp 1.115.916, Rel. Ministro Humberto Martins)

Entretanto, a instituição de programa de castração móvel destinado ao controle da população animal no Município é atribuição de atividade vinculada à preservação do meio ambiente, matéria de competência privativa do Poder Executivo do Município.

Com efeito, os artigos 6º, 7º e 199 da Lei Orgânica Municipal de Contagem prevêm a responsabilidade e competência do Poder Executivo para a proteção da fauna e da flora, *in verbis*:

*“Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
(...)*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

VI – promover o ordenamento das atividades urbanas, mediante:

a) estabelecimento de normas e posturas municipais;

b) concessão de licença para localização e funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais, de prestação de serviços e quaisquer outros;

(...)

d) fiscalização e exercício de poder de polícia administrativa, fazendo cessar as atividades que violem as normas de interesse da coletividade;

(...)grifamos”

“Art. 7º - É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)”

“Art. 199 – Cabe ao Poder Executivo, através de seus órgãos de administração direta, indireta e fundacional:

(...)

IV – proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécie ou submetam os animais à crueldade, fiscalização, a extração, captura, produção, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;

V – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (grifamos)”

Ademais disso, a matéria constante do Projeto em análise, ao nosso entendimento, interfere diretamente na organização, direção e planejamento do Município, o que constitui atribuição administrativa, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do previsto no art. 92 da Lei Orgânica de Contagem:

“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;
(...)

XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”

Nesse sentido, imperioso salientar que a Lei Orgânica do Município, em simetria com a Constituição da República de 1988, não concedem ao parlamentar a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e atividade do Poder Executivo, onde se inclui a implementação de ações concretas no ente municipal.

Vale mencionar que nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo, e dentre essas, o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

In casu, é inquestionável que a Proposição de Lei pretende a execução de ações administrativas concretas, não possuindo apenas o caráter de norma genérica e abstrata.

Vê se, por conseguinte, que a Proposição legislativa em análise imporia à Administração a obrigação de implementar ações voltadas para sua concretização, o que consequentemente, importa em invasão da seara administrativa, afeta ao Executivo Municipal.

Portanto, o Projeto antecipa-se ao juízo administrativo, impedindo seu regular exercício, traduzindo intervenção do Legislador em seara administrativa, representando violação ao princípio da separação dos poderes.

Ainda, é indiscutível que o Projeto de Lei em análise implicará em aumento de despesa para todo o Município, sendo certo que nele não se verifica a indicação necessária de fonte de custeio, o que contraria o disposto na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Além do mais, a adoção das medidas previstas na referida proposição está condicionada à execução de um planejamento programático e orçamentário, o qual se insere na órbita exclusiva de ação do Poder Executivo, a quem compete, como dito alhures a função administrativa do Município.

Nesse sentido, tem-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR. CONTROLE POPULACIONAL E DE ZOONOSES DE ANIMAIS DOMÉSTICOS. MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA. REQUISITOS LEGAIS.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. LIMINAR DEFERIDA. 1) Para que a parte possa obter a tutela cautelar é preciso comprovar, de imediato, a plausibilidade do direito invocado - fumus boni iuris - e a possibilidade de o dano consumir-se antes da citação, qualquer que seja o motivo, se tiver que aguardar o citado ato - periculum in mora -. 2) A iniciativa de leis que tratam de questões atinentes à organização administrativa, criando despesas para o erário público, é da competência do Chefe do Poder Executivo.” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.047350-5/000, Relator(a): Des.(a) Marcos Lincoln , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/10/2014, publicação da súmula em 17/10/2014)

Vê-se, pois, que a matéria tratada no Projeto em análise é de competência privativa do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos *pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 035/2017, de autoria do Vereador Jair Tropical.*

Contudo, **diante do alcance social do Projeto de Lei apresentado pelo nobre edil, sugerimos ao Ilustríssimo Senhor Vereador, encaminhá-lo sob forma de indicação, para o Poder Executivo, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.**

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

Contagem, 29 de maio de 2017.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral