

PARECER TÉCNICO 16/2020

Solicitante: Presidente da Câmara Municipal de Água Boa/MT

Ref.: Parecer jurídico sobre o Projeto de Lei 005 de 02 de março de 2020.

Parecer sobre a instituição do programa municipal de castração de animais no Município de Água Boa/MT.

Resposta:

Ao tempo em que apresento meus cordiais cumprimentos, em resposta ao solicitado, faço uso do presente para expor o que segue.

Trata-se o presente parecer jurídico acerca da Projeto de Lei 005 de 02 de março de 2020, que institui o programa municipal de castração de animais no Município de Água Boa/MT

No que concerne ao Projeto de Lei sob exame a Constituição Federal, em seu artigo 30, I, bem como a Lei Orgânica Municipal em seu artigo 7º, estabelecem que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 7º - 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:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O Projeto de Lei em apreço se insere, efetivamente, na definição de interesse local, na medida em que objetiva dispor sobre programa de âmbito estritamente municipal para o controle de zoonoses, o que é de responsabilidade do Município enquanto mantenedor das ações de vigilância sanitária, nos termos do artigo 23, II da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Todavia, a leitura dos dispositivos da proposição permite concluir a existência de vício na iniciativa do Processo Legislativo, uma vez que instituem verdadeiro programa a ser implementado pelo Poder Executivo, com o apoio da iniciativa privada, no sentido de recolher, castrar e cuidar de animais abandonados no Município, medida que, apesar de muito honrosa, vai de encontro ao sistema constitucional de repartição de poderes, se ordenada por ato de iniciativa do Poder Legislativo.

Nesse sentido, quanto à iniciativa de Projeto de Lei que demande a análise de eventual Controle de Constitucionalidade, relevante é a observância das normas previstas na Constituição de cada Estado da Federação, nos termos do artigo 125, § 2º, da CF/88:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Assim sendo, em análise ao tema junto a Constituição do Estado de Mato Grosso, tem-se em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II:

Art. 39. [...].

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública. (grifo nosso).*

No âmbito municipal, o artigo 41 da Lei Orgânica, à semelhança do artigo 39 da

Constituição Estadual, faz reserva de iniciativa aos projetos de lei sobre certas matérias:

Art. 41- São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
I – criação, transformação, ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
IV – matéria orçamentária e a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções;

Verifica-se, no caso, que a instituição do “Programa Municipal de Castração de Animais” viola o artigo 41 da Lei Orgânica Municipal.

Quanto ao tema a jurisprudência pátria entende no seguinte sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.769/2006 do Município de Assis – Legislação que cria programas e ações no âmbito da Secretaria da Saúde, atribuindo atividades a servidores públicos municipais, a clínicas e a outros profissionais – Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 20364418720168260000 SP 2036441-87.2016.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 03/08/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui “o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências” – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção par atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração incluindo as de “celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos, veterinários,

empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei “(art. 5º) – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts.5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, “2”; 47, II, XI, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. [...] (TJ-SP – ADI: 22140309520188260000 SP 2214030 – 95.2018.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 06/02/2019. Órgão Especial. Data de Publicação: 15/02/2019).

Vejamos que o PL em questão aduz expressamente em seu art. 4º que caberá ao Poder Executivo as despesas para o desenvolvimento e realização do projeto de castração dos animais, como vemos.

Art. 4º - As despesas para o desenvolvimento e realização deste projeto, serão de responsabilidade do Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Saúde, via ações previstas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Face violar referida disposição é que, nos termos do artigo 46 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Água Boa – MT, cabe a Comissão Geral, mediante parecer conclusivo, apontar referida inconstitucionalidade, senão vejamos:

Art. 46 - A Comissão Geral lavrará ata resumida, com parecer conclusivo a respeito da constitucionalidade, inconstitucionalidade e antijuridicidade de qualquer proposição, remetendo-a para ciência do Plenário.

Desta feita, conforme acima exposto, o presente Projeto de Lei apresenta Inconstitucionalidade Formal (não houve obediência à regra de competência para a edição do ato) em detrimento da existência de vício de sua iniciativa, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública do Município, ou seja, não pode referido Projeto de Lei se dar por Iniciativa Parlamentar.

De mesma sorte, o referido ato de Iniciativa Parlamentar enseja clara violação ao princípio da separação dos poderes previsto em artigo 2º da Constituição Federal e artigo 190 da Constituição Estadual, que dispõem:

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

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a quem for investido na função de um deles exercer a de outro.

Ainda, vejamos que o Projeto de Lei em contendo tem natureza meramente autorizativa, tendo em vista o texto do art. 3º, como vemos: "*Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer convênio com clínicas, médicos veterinários estabelecidos no município ou ainda utilizar de serviços terceirizados de castramóvel.*"

Neste sentido é preciso destacar a falta de juridicidade nos projetos de lei simplesmente autorizativos, como o referido Projeto de Lei 005/2020. Vejamos que no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, **é recorrente o entendimento de que projetos de lei com disposições autorizativas são inconstitucionais**, tendo sido editada, em 1994, a Súmula de Jurisprudência nº 1, nos seguintes termos:

"Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional."

Assim entendemos que o PL apenas concede ao Poder Executivo faculdades ou possibilidades, ou seja, o PL não possui aptidão para constituir qualquer direito ou dever.

Conforme Márcio Silva Fernandes, titular do cargo de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, no estudo "Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos",

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Diante de tais fatos, temos que o Projeto de Lei 005/2020 não atende aos princípios de

constitucionalidade e legalidade. Nada impede, contudo, que a proposta seja remetida ao Poder Executivo sob a forma de INDICAÇÃO.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, venho por meio deste, pelos fundamentos já estampados neste Parecer Jurídico, OPINAR pela IRREGULAR tramitação do Projeto de Lei Legislativo de nº 005/2020 de autoria do Vereador Fernando de Melo Quintanilha na forma em que se encontra, ante a INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE e IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões, nem tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer.

Sem mais para o momento, renovo votos de estima e consideração.

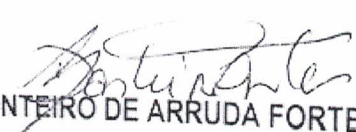



MARCELO BARBOSA ARRUDA

OAB/MT 16.336/B

RODOLFO RUIZ PEIXOTO

OAB/MT 15.869


DIEGO MONTEIRO DE ARRUDA FORTES

OAB/MT 16.282/B