

PARECER JURÍDICO

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio, Estado de Minas Gerais

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 57/2021, o qual “Dispõe sobre a criação do Programa de Controle Ético Populacional de Cães e Gatos no município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, e do Fundo de Proteção em Defesa dos Animais, e dá outras providências”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659.

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, competência, iniciativa, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei citado em epígrafe.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem: projeto de lei e respectiva mensagem de justificativa, subscritos pelos vereadores Marcos Paulo Dutra e Caio Rodrigues, ambos filiados ao PSB; despacho da presidência das comissões; cópia do Ofício 52/2021/CMC/SJ, de autoria deste Advogado e direcionado ao Poder Executivo, solicitando manifestação quanto ao teor da Proposição; ofício 141/AGM/2021, de autoria da Advogada Geral do Município, no qual pontou pela inviabilidade do Projeto, recomendando-se envio ao Executivo para estudo da matéria; ofícios diversos, internos da Casa Legislativa e adstritos à tramitação da matéria, dos quais destacamos o Ofício n.º 35/2021/CMC/CR, no qual os autores da Proposição solicitaram seu desarquivamento para continuar em tramitação; Relatório Conclusivo de Sobrestamento de autoria do Vereador Evandro da Ambulância - PL.

A Proposição está estruturada da seguinte maneira:

Art. 1º →	Define ser livre a criação, guarda e transporte de cães e gatos no município de Cláudio, atendidos os requisitos legais.
Capítulo I – Do Cadastro dos Animais Arts. 2º a 10	Definem regras gerais para o cadastro, impondo obrigações diretas à população e ao Poder Executivo, inclusive a seus órgãos e servidores.
Capítulo II – Da Vacinação Arts. 11 e 12	Definem regras relativas à vacinação, impondo obrigações diretas à população e ao Poder Executivo, inclusive a seus órgãos e servidores.
Capítulo III – Das Responsabilidades Arts. 13 a 21	Impõe multas e penalidades administrativas; define responsabilidades da Administração Pública e dos particulares; define valores de multas; fixa número máximo de animais por residência (máximo dez animais adultos, conforme Art. 16).
Capítulo IV – Da Apreensão e	Impõe obrigações ao Poder Executivo para recolher e dar destinação adequada a animais; aduz acerca de Centro de

Destinação Arts. 22 a 28	Acolhimento Transitório e Adoção; define responsabilidades ao médico-veterinário do município; define maus tratos.
Capítulo V – Da Educação para a Guarda Municipal Arts. 29 a 32	Cria programa de educação continuada de conscientização acerca da importância do controle populacional de cães e gatos.
Capítulo VI – Disposições Finais Arts. 33 e 34	Concede caráter autorizativo aos dispositivos que onerem os cofres públicos; prevê vigência imediata da lei.

É, em apartada síntese, o relatório.

2. Fundamentação Jurídica

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, ***foram detectadas inconsistências de redação, havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.*** Verifica-se redundância em vários dispositivos e imprecisão das palavras empregadas, chegando ao extremo de haver dualidade de interpretações.

Todavia, **visando otimizar o serviço público, deixamos de listar os diversos vícios de técnica legislativa, pois, como existem vícios de legalidade abaixo suscitados, entendemos prejudicada a tramitação do projeto.**

Por outro lado, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local**. Ademais, o tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que **qualquer dos vereadores pode iniciar o processo legislativo**. Convém ressaltar que apenas as competências privativas se excetuam a essa regra geral (tal como as competências privativas do Poder Executivo e da Mesa Diretora da Casa Legislativa, por exemplo), o que, contudo, não é o caso do presente projeto de lei. Em outras palavras, não se trata de competência privativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por qualquer dos vereadores.

É dizer, portanto, que **os vereadores podem dispor sobre Programa Municipal de Controle Populacional de Cães e Gatos**, o que não usurpa competência do Poder Executivo, como se verá. Portanto, a matéria objeto do projeto de Lei **não se inclui no rol de competência privativa do Poder Executivo.**

Por estas razões, *não foram detectados vícios de competência ou iniciativa*.

No entanto, apesar de não existir vícios quanto à iniciativa da Proposição (em razão de seu objeto), **o modo pelo qual o objeto foi abordado gera vícios indiretos de iniciativa, inclusos não no tema principal da Proposição, mas, em diversos de seus dispositivos que extrapolam a atuação legislativa com iniciativa parlamentar**, como destacaremos a seguir:

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município *consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano*, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

Neste cenário, **o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais**, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais **carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento**, o que inegavelmente **justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa**.

A organização dos serviços públicos **deve ter sempre em vista o interesse público** e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, **nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos**, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, **a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis. Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente**, não como regra geral, como ponderam alguns.

As competências legislativas **cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º**, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; **organização administrativa**, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal **dos territórios** (a parte final da alínea *b* do inciso II do artigo 61 **não é aplicável aos municípios**, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (**a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios**); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

Dispor sobre serviços públicos ou criar políticas públicas, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo.

No caso em apreço, como já ressaltamos o objeto principal da Proposição não usurpa competência do Poder Executivo. Todavia, diversos de seus dispositivos implicam em ilegalidade, pois, **ultrapassam a mera criação de políticas públicas e interferem na estrutura organizacional do Poder Executivo, chegando ao extremo de abarcar, pela via indireta, o regime jurídico do Poder Executivo com seus servidores, o que não é admissível.**

Note-se que não mais prevalece a tese de que o Poder Legislativo não pode impor despesas ao Executivo, não sendo este o motivo da constatação de vícios no Projeto. **O que vicia o pretense Projeto de Lei é a criação de diversas atribuições aos órgãos e cargos do Poder Executivo, notadamente médico-veterinário, agentes de controle de zoonoses, fiscais, órgão ambiental etc.** Não bastasse isso, os parlamentares chegam **a impor obrigações que não são executáveis, como a criação de Centro de Acolhimento Transitório de Adoção, obrigação de vacinação imediata, criação de cadastro etc.**

A previsão do Art. 33 de que **os dispositivos que dependem de dotação orçamentária são meramente autorizativos não exclui a ilegalidade, mas, apenas a evidência**: toda a aplicabilidade da norma, caso aprovada, depende de dotações orçamentárias, e tolher sua aplicabilidade é o mesmo que ceifar a própria juridicidade do Projeto, tornando-o inócuo e desprovido de qualquer conteúdo normativo.

Ao mencionar a expressão “funcionamento da Administração Pública”, o legislador constituinte se referiu às questões internas (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores etc.), e, justamente por isso este Projeto

está maculado de forma irremediável, visto que interfere em todo o funcionamento e organização administrativa do Poder Executivo, sendo impossível sua execução nos termos em que fora redigido.

Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de “execução dos serviços públicos” (*redundância intencional e necessária*). Por isso, **o Legislativo pode impor obrigações ao Executivo por meio da criação de serviços ou políticas públicas, seu aperfeiçoamento etc., mas, não deve adentrar no modo de execução destas políticas, cuja responsabilidade é exclusiva do Executivo.**

O Poder Executivo **deverá executar os serviços públicos nos termos da lei**, mas, **não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos serviços públicos**, pois, se assim fosse, **a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária**. Noutro dizeres, **competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo**, e não o que ele próprio deseje. É a partir desta argumentação que se conclui pela necessidade de uma **ponderação de interesses**, em que o Legislativo poderá deflagrar o Processo Legislativo, mas, **sem interferir em sua execução direta ou na estrutura organizacional do Poder Executivo**.

Cite-se, ainda, o disposto na Lei Federal n.º 13.426, de 30 de março de 2017, que dispõe:

Art. 1º O controle de natalidade de cães e gatos em todo o território nacional será regido de acordo com o estabelecido nesta Lei, mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal.

Art. 2º A esterilização de animais de que trata o art. 1º desta Lei será executada mediante programa em que seja levado em conta:

I - o estudo das localidades ou regiões que apontem para a necessidade de atendimento prioritário ou emergencial, em face da superpopulação, ou quadro epidemiológico;

II - o quantitativo de animais a serem esterilizados, por localidade, necessário à redução da taxa populacional em níveis satisfatórios, inclusive os não domiciliados; e

III - o tratamento prioritário aos animais pertencentes ou localizados nas comunidades de baixa renda.

Como se percebe, a lei federal traça diretrizes para os Programas de Controle Populacional de cães e gatos, as quais não foram abordadas nem consideradas no Projeto de Lei em análise.

Por outro lado, a Lei Estadual de Minas Gerais n.º 21.970, de 15 de janeiro de 2016, preconiza que:

Art. 3º Compete ao município, com o apoio do Estado:

I - implementar ações que promovam:

- a) a proteção, a prevenção e a punição de maus-tratos e de abandono de cães e gatos;
- b) a identificação e o controle populacional de cães e gatos;

c) a conscientização da sociedade sobre a importância da proteção, da identificação e do controle populacional de cães e gatos;

II - disponibilizar processo de identificação de cães e gatos por meio de dispositivo eletrônico subcutâneo capaz de identificá-los, relacioná-los com seu responsável e armazenar dados relevantes sobre a sua saúde.

§ 1º As ações de que trata o caput deste artigo poderão ser realizadas por meio de parceria com entidades públicas ou privadas.

§ 2º Compete ao Estado disponibilizar sistema de banco de dados padronizado e acessível que armazene as informações de que trata o inciso II do caput deste artigo.

§ 3º Compete ao responsável pelo animal proceder à identificação a que se refere o inciso II do caput deste artigo, nos termos definidos em regulamento.

Conforme prescreve a própria Lei Estadual, portanto, as obrigações relativas à identificação e controle populacional de cães e gatos cabem ao município em conjunto com o Estado, o que sequer foi aventado no Projeto em referência, impondo todas as obrigações diretamente ao Executivo local.

O projeto de lei em referência, portanto, é ilegal e inconstitucional, faltando-lhe requisitos de juridicidade, por **interferir na atividade administrativa municipal, visto que esta matéria se inclui na gestão exclusiva do prefeito.**

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela ausência de juridicidade, bem como pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 57/2021***, em face de diversos de seus dispositivos ultrapassarem o limite da atuação do Legislativo, alterando a estrutura organizacional do Poder Executivo local e cominando obrigações a servidores e órgãos públicos integrantes da Administração local, além da inobservância da Lei Federal n.º 13.426/2017 e, sobretudo, da Lei Estadual de Minas Gerais n.º 21.970/2016.

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 14 de fevereiro de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público
OAB MG 145.659