

## **Parecer Jurídico**

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** **Projeto de Lei n.º 05, de 10 de fevereiro de 2022**, o qual “*Institui, no âmbito do município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, Programa, via Aplicativo Tecnológico, para Auxílio ao Manejo Populacional de Cães, Gatos e outros animais Domésticos*”.

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

### **1. Relatório:**

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do Vereador Marcos Paulo Dutra – PSB.**

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em apartado, o relatório.

### **2. Síntese da Análise Jurídica:**

#### **2.1. Análise dos Aspectos Regimentais da Proposição, da Iniciativa e Competência:**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*<sup>1</sup>. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos

---

<sup>1</sup> A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

(sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência **atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.**

Além disso, não existem vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual**. É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora<sup>2</sup>, tampouco matéria privativa do Poder Executivo**, razão pela qual os *edis* podem deflagrar o Processo Legislativo.

Logo, inexistente vício de competência.

## **2.2. Análise da Técnica Legislativa:**

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de

---

<sup>2</sup> O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

*Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer*, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

A redação do projeto em análise é coerente e objetiva, atendendo aos preceitos regimentais.

**Existe vício de técnica legislativa, contudo, no último artigo da norma, onde está consignado “Art. 9º” deve ser alterado por “Art. 5º”, o que pode ser corrigido em redação final e dispensa elaboração de Emenda.**

### **2.3. Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seu proponente, da seguinte maneira:**

O aplicativo que se pretende instituir será importante por vários motivos, alguns descritos adiante: 1- Com o cadastro dos animais, o aplicativo poderá tornar a adoção mais viável, com base nos dados que serão fornecidos no perfil de cada animal, a pessoa que estiver interessada poderá ver fotos e informações importantes para a adoção; 2- A pessoa responsável pelo desenvolvimento do aplicativo poderá criar uma aba que notifique o dia e local das vacinas, que são distribuídas de forma gratuita pelo município, e são de grande importância para o controle de doenças e para a saúde do animal; 3- Poderá usar o aplicativo para estatísticas, e criar programas de castração para que não haja um aumento

descontrolado de cães e gatos na cidade; 4- Ter uma aba para denúncia com opção de anexos de fotos e vídeos, da agressão ou abandonos de animais.

A adoção de animais abandonados se torna cada vez mais comum, e com o aplicativo tornará mais acessível para todos, com isso a população de cães e gatos nas ruas diminuirá.

O município possui programas de vacinação destinados tanto para os animais de rua, como para os animais domésticos, com o aplicativo lembretes poderão servir como alertas para a vacinação, com a opção de agendamento, permitindo que as pessoas compareçam nos locais com o cão ou gato, nos horários designados.

Com a castração dos animais abandonados, o aumento de cães e gatos nas ruas diminuirá de uma forma que terá efeitos positivos para a cidade, diminuição de lixos rasgados nas esquinas, diminuição de acidentes de automóveis com animais nas estradas e também diminuição de ataques às pessoas.

A partir do momento que o animal não possui um lar, as chances de serem agredidos só aumentam, nas ruas esse crime é praticado pelos mais variados tipos de pessoas e os motivos envolvem aspectos culturais, sociais e psicológicos.

**As razões avocadas pelo vereador são suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade,** com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município. Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

#### **2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:**

O objeto da Proposição refere-se à criação de política pública, de âmbito municipal, para fomento ao Auxílio de Manejo Populacional de Cães, Gatos e outros animais domésticos. Pretende o vereador autor instituir aludida política pública por meio de aplicativo tecnológico, o que se alinha ao atual momento que a sociedade brasileira e mundial vive. O uso de tecnologias pela Administração Municipal tem-se revelado de importância ímpar na consecução das políticas públicas, como narrado pelo autor da Proposição.

Inexistem criação de despesas e obrigações diretas ao Poder Executivo que reclamem a necessidade de especificar as dotações orçamentárias correspondentes. Além disso, o tema é de inegável interesse local que legitima a atuação parlamentar do ente municipal.

A intenção do proponente, portanto, é **meramente instituir diretrizes gerais da política pública criada, a ser executada por ato do Poder Executivo segundo critérios de oportunidade e conveniência,** como se depreende do texto analisado.

Noutros momentos tivemos oportunidade de destacar perante esta Casa que o Legislativo possui plena competência para criar políticas públicas, o que não constitui função privativa do Executivo.

Dito isso, **tratando-se o objeto da Proposição como forma de aprimoramento de políticas voltadas à Saúde Pública, não há impedimento à sua tramitação e aprovação, revelando-se o objeto absolutamente compatível com a Constituição da República e com a legislação de regência.**

Ademais, **inexiste usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

#### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

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.

#### **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

### **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO**

Art. 29 - São de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - o quadro de empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;

III - o Regime Jurídico Único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

IV - a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta;

V - as Diretrizes Orçamentárias;

VI - os Planos Plurianuais;

VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, portanto, que **não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores**, como de fato ocorreu no caso em análise.

Além disso, por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência legislativa própria.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação.

### **3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, **conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 005/2022**, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 14 de março de 2022.

---

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Advogado Público - OAB MG 145.659