

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

Ref.: Projeto de Lei nº 238/2020.

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Ressarcimento de despesas com o tratamento de animais vítimas de maus-tratos. Iniciativa parlamentar. Análise de juridicidade. Artigo 3º. Vício de inconstitucionalidade. Possibilidade de saneamento mediante a apresentação de emenda.

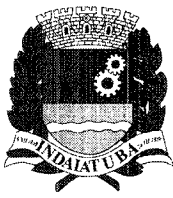
RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o ressarcimento de despesas com o tratamento de animais vítimas de maus-tratos no Município de Indaiatuba.
2. O art. 1º estabelece que aquele *“que cometer maus tratos a animal no Município de Indaiatuba, dando causa a despesas com medicamentos, pronto socorro, procedimentos cirúrgicos e tratamentos em clínica ou hospital veterinário do Município, deverá indenizar o Município por todas as despesas materiais causadas, sem prejuízo das sanções previstas na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998”*.
3. O art. 2º, elenca atos de violência que poderiam ser enquadrados no conceito jurídico de maus-tratos; e o art. 3º, por sua vez, dispõe que quando a autoridade municipal responsável verificar a prática de maus-tratos contra qualquer animal protegido, deverá proceder consoante os termos do artigo 31, da Lei Municipal nº 13.131, de 18/05/2001, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos, para autuar o infrator.
4. Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO

5. A fim de verificar a compatibilidade formal e material do projeto em exame com as normas da Constituição da República, da Constituição Bandeirante e da Lei Orgânica do Município, cabe analisá-lo sob a perspectiva (a) da **competência legislativa**, (b) da

Lesandero



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

iniciativa e da (c) da **espécie normativa utilizada**, bem como (d) através dos **demais aspectos formais** atinentes ao processo legislativo municipal.

6. Assim, no que tange à **competência legislativa**, o art. 18 da Constituição Federal (CRFB), inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que a *organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*.

7. O termo *autonomia política*, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes da federação para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

8. A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas para os Municípios, é tratada no art. 30 da CRFB, que dispõe que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

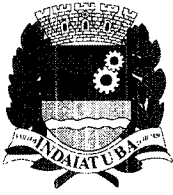
9. O presente projeto de lei, que pretende instituir normas de fomento e proteção à fauna, através da imposição ao infrator do dever de indenizar o Município pelos gastos efetivados com medicamentos, pronto-socorro, procedimento cirúrgico, *etc.*, se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque, veicula matéria de competência material do Município, cuja competência legislativa é concorrente entre os diversos entes da federação, nos termos dos artigos 23, inciso VII e 24, inciso VI, da CRFB.

10. Além disso, o art. 225, da CRFB ainda impõe ao Poder Público – de ambas as esferas da federação – e à coletividade, de modo geral, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja efetividade deverá ser assegurada, dentre outros mecanismos, através da proteção da fauna e da flora.

11. Assim, na temática ambiental, tem-se que o *“Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e o Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB)”*¹.

¹ [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.]

lesanderson



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

12. A harmonia entre os regramentos deve ser avaliada sob o prisma do princípio da proteção, pois, conforme recentemente decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”*, de sorte que, em linha de princípio, *“admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso”*².

13. Logo, tratando-se de norma protetiva, que visa, à primeira vista, coibir atos de violência contra animais silvestres, domésticos, nativos ou exóticos, através da imputação ao infrator do dever de ressarcir os custos despendidos pela Municipalidade com medicamentos, procedimento cirúrgico, hospital veterinário, etc., mostra-se patente a competência constitucional do Município de Indaiatuba para legislar sobre o tema.

14. Por outro lado, no tocante à *iniciativa*, tem-se que se consolidou na jurisprudência do STF que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da CRFB³, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação⁴.


15. No entanto, para fins de direito municipal, mais relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dará em relação ao disposto na Constituição Bandeirante, conforme prevê o art. 125, § 2º, da CRFB.

16. Nesse caso, o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual dispõe que a *“Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre (1) criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; (2) criação das Secretarias de Estado; (3) organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; (4) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e*

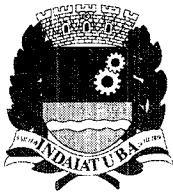
² [ADI 5.996, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15-4-2020, P, DJE de 30-4-2020.]

³ ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.

⁴ ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.



Alexandre de Moraes



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

transferência de militares para a inatividade; (5) fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar, e (6) criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

17. Como se vê, o projeto em apreço não contém vício de iniciativa, pois a matéria disciplinada não se encontra elencada no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual. Tampouco se verifica correlação do assunto aqui tratado com aqueles enumerados no art. 47, da Lei Orgânica do Município, de modo que se pode inferir que a proposição não se imiscuiu em matéria que seria de competência privativa do Prefeito.

18. Aplicável, portanto, o entendimento sedimentado pelo STF no sentido de que a *iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca*⁵.

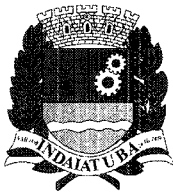
19. Assim, na ausência de norma constitucional expressa que estabeleça competência reservada, detém o parlamentar competência para deflagração do processo legislativo, eis que, em regra, a *iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos (...)*, conforme estabelece o art. 43 da Lei Orgânica do Município.

20. De se ressaltar ainda que em matéria de proteção à fauna, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também já reconheceu a existência de iniciativa legislativa comum, conforme se depreende da ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.247.830-80.2019.8.26.0000, promovida em face de lei do Município de Valinhos, ao ensejo:

ADIn nº 2.247.830-80.2019.8.26.0000 – São Paulo. Voto nº 43.119. Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS. Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS (Lei Municipal nº 5.737/18). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Valinhos. Lei nº 5.737, de 22.10.18, obrigando os estabelecimentos profissionais petshop, clínicas e hospitais veterinários e médicos veterinários a informarem à Coordenadoria do Bem Estar Animal a constatação de indícios de maus tratos nos animais por eles atendidos. Vício de iniciativa. Inocorrência. **Matéria relativa à proteção da fauna. Norma se destina à proteção de animais mediante**

⁵ ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.

Escandora



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

a informação de maus tratos. Iniciativa legislativa comum. (...).

21. Concluiu-se, portanto, que inexistente vício de iniciativa.

22. Noutro giro, sob o prisma da **espécie normativa utilizada**, entende-se como adequada a veiculação de tais normas por meio de lei ordinária, eis que não se cuida de matéria afeta ao domínio da Lei Orgânica nem tampouco sujeita à reserva de lei complementar.

23. Verifica-se, ainda, que as disposições normativas se encontram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, tendo sido utilizado o artigo, enquanto unidade básica de articulação. Respeitou-se, portanto, as prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, enquanto norma geral que rege a elaboração e a redação das leis.

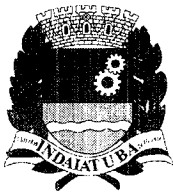
24. Entretanto, há de se ressaltar que o artigo 3º do referido projeto incorre em vício de inconstitucionalidade ao fazer menção à lei de outro Município (Lei Municipal nº 13.131, de 18/05/2001), remetendo sua aplicação ao Município de Indaiatuba.

25. Dessa forma, o projeto acaba por delegar a outro ente federado o exercício de competência que a Constituição outorgou como própria. Esse mecanismo de **renúncia de competência legislativa** vem sendo rechaçado pela jurisprudência do STF, que o reputa **inconstitucional**. Nesse sentido, cita-se excerto do Acórdão proferido nos autos da ADI 2.303 MC/RS, *in verbis*:

O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.463/2000 do Estado Rio Grande do Sul, que remete o regramento do cultivo comercial e das atividades com organismos geneticamente modificados à regência da legislação federal. **O Tribunal entendeu que o ato normativo implica renúncia do ente estadual ao exercício da competência legislativa concorrente prevista no art. 24, V, VIII e XII, da CF. Ressaltou não caber ao ente federado recusar-se ao implemento das providências pertinentes pelos meios próprios. [ADI 2.303, rel. min. Marco Aurélio, j. 5-9-2018, P, Informativo 914.]**

26. Logo, ao fazer alusão à Lei Municipal nº 13.131, de 18/05/2001 – possivelmente do Município de São Paulo –, o projeto dá azo para que a legislação municipal seja modificada por ato normativo editado por outro ente federado, em afronta ao princípio da autonomia previsto no art. 18, da CRFB e à própria repartição de competências estabelecida nela.

Escandoro



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 293 / 2020

CONCLUSÃO

27. Por todo o exposto, esta Procuradoria entende que **existe óbice jurídico ao recebimento do projeto**, uma vez que se contata a existência de vício de inconstitucionalidade, apto a ensejar a incidência do art. 127, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

28. Contudo, por se tratar de **vício sanável**, que não macula a essência da proposição em tela, esta Procuradoria também entende que a falha apontada pode ser corrigida mediante a **apresentação de emenda que promova a modificação/correção ou supressão do artigo 3º do presente projeto**.

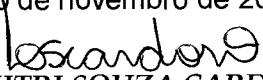
29. Assim, uma vez eliminado o vício que inquina a proposição, esta estaria apta ao recebimento.

30. Sendo recebimento o projeto, cabe à Presidência determinar sua **inclusão para leitura** no expediente (art. 107, do RI) e, na sequência, encaminhá-lo às **Comissões de Justiça e Redação** (art. 58, do RI) para emissão de Parecer.

31. Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **02 (dois) turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI) e sua **aprovação** demanda o **voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, aos 20 de novembro de 2020.


DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador

