



**PARECER JURÍDICO:** 042/2022

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei n. 5.477/2022

**EMENTA:** “Institui o Censo Municipal de Animais (cães e gatos), visando o controle populacional dos animais domésticos, na promoção da Saúde Pública e dá outras providências.”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.477/2022, que institui o Censo Municipal de Animais (cães e gatos), visando o controle populacional dos animais domésticos, na promoção da Saúde Pública e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 02 de agosto de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 08 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se que a mesma, por iniciativa do Vereador, viola regra da iniciativa do processo legislativo.

A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:



Art. 72 - 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 do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;  
III - **criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;**  
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções. (grifei).

Desse modo, é de se reconhecer que o Projeto de Lei adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, **situação que leva a veto específico por vício de iniciativa**, isso porque trata-se de proposição da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal. **Cabe ao Executivo, porquanto detentor da função administrativa, a iniciativa de tais projetos.**

**Em que pese a boa intenção do legislador, tendo em vista a contextura da proposição, conclui-se que o Projeto de Lei padece do vício de iniciativa, uma vez que cuida de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem como objetivo cadastrar, bem como identificar os animais domésticos existentes no município. Os dados coletados servirão de base às campanhas de vacinação, combate a zoonoses como Raiva e Leishmaniose, castração, além da necessidade do trabalho de conscientização quanto ao abandono e também denúncias de maus tratos.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...). (grifei).*

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:



Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

No ponto, a minuta do Projeto de Lei versa sobre tema de interesse geral da população. Assim, ensina Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11ªed., atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107) o que caracteriza o interesse local:

*[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*

Nesse passo, nada impede, conforme tem entendido esta Assessoria, iniciativa parlamentar no sentido de instituir programas municipais, com previsão de objetivos específicos, desde que não imponha ou “permita” medidas ao Executivo.

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ***A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.*** [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.].

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento na proteção da saúde, matéria da competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24, inciso XII c/c art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

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 do Projeto de Lei mas, em diversos de seus dispositivos que extrapolam a atuação legislativa com iniciativa parlamentar, como será demonstrado.

Cabe considerar que a propositura é louvável na matéria pois vem de encontro com as necessidades do município em relação a necessidade de implantação de políticas públicas voltadas a proteção e defesa de animais, sob a ótica do meio ambiente, refletindo preocupação com a diretriz constitucional. Consigne-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela saúde, conforme se verifica do dispositivo constitucional: “*Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do*



*Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

Nesse sentido, vale destacar decisões do E. STF que garantem proteção por meio da tutela jurídica dos animais, dentre elas, recentemente, a ADI nº 4983 julgada em 06/10/2016, em que a Corte Suprema decidiu declarar a inconstitucionalidade da lei estadual cearense nº 15.299/2013 que regulamentou a vaquejada, sob o fundamento de que havia ofensa ao art. 225, VII, da CF/88 em razão dos maus tratos, reforçando o entendimento de que compete ao Poder Público a tutela referente à proteção e defesa dos animais.

É inegável que, neste contexto, 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.

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;

(...) (g.n).

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 a criar diversas atribuições aos órgãos e cargos do Poder Executivo com seus servidores, o que não é admissível.

O Poder 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. Noutra dizeres, competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo, e não o que ele próprio deseje.

Nesse sentido, 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. Contudo, para tornar viável o Projeto de Lei, que atende ao interesse local, **sugere-se** ao proponente a apresentação de emendas para supressão dos artigos que ensejam vícios de inconstitucionalidade, considerando que atribuem obrigações ao Poder Executivo.

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei n. 5.477/2022 em face de seus dispositivos ultrapassarem o limite da atuação do Legislativo, alterando a estrutura organizacional do Poder Executivo local.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA  
ESTADO DE SANTA CATARINA  
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**



---

lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 18 de agosto de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência  
OAB/SC 46.707**