



PARECER JURÍDICO: 017/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5.520/2023

EMENTA: “Institui a criação do programa Banco de Ração e Utensílios para animais de diversas espécies no município de Imbituba.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 5.520/2023, que institui a criação do programa Banco de Ração e Utensílios para animais de diversas espécies no município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 10 de março de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 13.

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 a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

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.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo criar legislação que disciplina o funcionamento do Programa “Banco de Ração” e utensílios para animais, no âmbito do Município de Imbituba, que consiste na coleta e distribuição gratuita de rações e utensílios para animais. O projeto, neste ponto, possui o mérito de estimular a proteção animal, gerando uma rede de solidariedade e apoio aos animais.

Conforme reza a Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

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;

(...)

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, 3 as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 587)

A medida pretendida, conforme justificação anexa, tem como objetivo “(...) controlar e minimizar o descarte de alimentos de consumo animal, que não poderão ser comercializados pelos estabelecimentos comerciais, por estar próximo do prazo de validade, mas que ainda possuem tempo hábil para serem consumidos.”, visando a implementação de política pública voltada à proteção e defesa de animais, sob a ótica do meio ambiente, refletindo preocupação com a diretriz constitucional.



Em continuidade, cumpre informar que a iniciativa, em nenhum momento, incorre em obrigação direta ao Poder Executivo, pois o texto apenas estabelece regras e diretrizes genéricas para o estabelecimento do programa. Portanto, considerando não criar novos encargos e despesas, o projeto atende aos requisitos mínimos para sua tramitação com relação às questões orçamentárias e financeiras.

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que **“não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”** (grifei).

No que se refere aos dispositivos invocados, não se vê invasão dos comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo atinentes à criação, estruturação e atribuições. Aliás, o Projeto de Lei dispõe sobre criação de um programa sintônico com a ideiação constitucional, que de modo algum, detalhou a executoriedade de sua realização.

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 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.].

Salienta-se, no que tange a execução do Projeto de Lei, que se o Centro de Bem Estar Animal, órgão este vinculado à Prefeitura de Imbituba que já desenvolve ações solidárias em favor de cães e gatos que vivem nas ruas ou sob a atenção de cuidadores locais, possui funcionários profissionais da saúde já designados, nota-se que os artigos do projeto não avançam na área daquilo que se conhece como “reserva da administração”, bem como não se vislumbra o advento capaz de impactar os cofres municipais.

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF, que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do**



Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 3 previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.) (Grifei).

O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Chefe do Governo Municipal. A pretensão ora analisada nada mais fez do que respeitar o princípio da separação dos poderes, por assinar ao Executivo exercer o seu poder regulamentar, o que lhe é permitido.

Inexiste, portanto, violação ao princípio da separação de poderes no tocante ao conteúdo da norma, uma vez que trata de matéria comum ou concorrente. Nesses termos, portanto, é forçoso reconhecer que a matéria objeto do ato normativo em análise não consta do rol taxativo do artigo 61, §1º, II, da Constituição Federal, razão pela qual a proposição não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da “reserva da administração”.

Sob o aspecto formal, entende esta parecerista que a matéria em comento se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa de iniciativa parlamentar, uma vez que o legislador não está determinando onde, como e quando o Administrador Público deve gerir.

Ademais, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Quanto a técnica legislativa, 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”. Nada obstante de tudo o quanto foi exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei, no entendimento desta Assessoria Jurídica, merece ser corrigido em ponto específico.

Portanto, recomenda-se a supressão do art. 4º e a modificação do art. 3º, pois observa-se a indevida submissão da atividade do Executivo ao alvedrio do Poder Legislativo, caracterizando a inconstitucional ingerência de um Poder sobre o outro e a violação a Separação de Poderes (arts. 2º e 84, IV, CF), para que passe a ser lido assim:

Artigo 3º do Projeto de Lei:

Art. 3º Uma vez instituído o programa, poderá o Município de Imbituba, através de seus órgãos ou entidades competentes, organizar e estruturar o Banco de Ração e



Utensílios para Animais, fornecendo apoio administrativo, técnico e operacional e determinando os critérios de recebimento, armazenamento e distribuição e da fiscalização a ser exercida, bem como o cadastramento e acompanhamento das entidades e famílias beneficiárias.

Sugestão para alteração do art. 3º:

Art. 3º O poder executivo regulamentará o programa Banco de ração e utensílios para animais no que couber, dando-lhe eficácia e aplicabilidade, em especial no que tange ao estabelecimento de mecanismos operacionais e à organização de órgãos ou entidades responsáveis pela sua organização.

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei nº 5.520/2023.

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 legalidade e constitucionalidade, desde que com a emenda sugerida** para regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.520/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. 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

¹ 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)



administrativo, que se constitui na execução ex officio da 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, 17 de abril de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707