



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG N° 045/2021

PROJETO DE LEI N° 062/2021

INTERESSADO: Vereador Rodrigo Gutierrez

ASSUNTO: Política Pública de Recolhimento de Animais

I. Projeto de Lei nº 062/2021, que altera a Lei Municipal nº 4.584, de 04 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Programa de Controle da Reprodução de Cães e Gatos, o Recolhimento de animais de grande porte e dá outras providências.

I. Presença de vícios de inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, e 144, todos da Constituição Estadual.

II. Vício de iniciativa. Ingerência do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 062/2021, de autoria da Vereador Antonio Franco dos Santos “Bacana”, que tem por objeto alterar a Lei Municipal nº 4.584, de 04 de janeiro de 2011, a fim de incluir cães e gatos no rol de animais que possam ser apreendidos pela municipalidade, por estarem soltos nas vias e logradouros públicos.

O Edil pondera que, “*de acordo com a legislação em vigor, apenas os animais que costumeiramente são criados na zona rural são passíveis de recolhimento pela municipalidade*”.

Logo, a fim de justificar a medida proposta, afirma que “*tal medida possibilitará a diminuição da população de cães e gatos abandonados em nosso município, procedendo-se ao recolhimento e a destinação adequada dos animais desamparados*”.

*É a síntese do necessário.
Passo a opinar.*

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pela autora e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Todavia, no que tange a iniciativa para se deflagrar o processo legislativo, o Projeto de Lei se mostrou verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo.

No caso concreto, o Projeto de Lei busca alterar política pública de recolhimento de animais, a fim de que o Poder Executivo passe a “realizar o recolhimento de animais que se encontrarem soltos nas vias e logradouros públicos, sejam de natureza doméstica, tais como cães e gatos, bem como animais característicos de criação em área rural, como os equinos, caprinos, bovinos e galináceos” (art. 1º).

Com efeito, a propositura transborda o poder desta Casa, pois revela verdadeira ingerência no Executivo Municipal, imiscuindo-se em área exclusiva da Administração, privativa do Alcaide, evidenciando flagrante desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, e 144, ambos da Constituição Bandeirante, os quais dispõem o seguinte:

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 24 (...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

Como se pode verificar da leitura da propositura, de iniciativa parlamentar, constata-se manifesta afronta aos dispositivos da Carta Paulista que traduzem o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, bem como a vedação à criação de lei que implique em despesas para o erário, sem a indicação dos recursos que deverão ser disponibilizados para tanto.

De se observar que tais dispositivos constitucionais, acima citados, tem aplicação aos Municípios por previsão expressa do artigo 144 da Carta Bandeirante, que assim dispõe:

Art. 144. Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Não por outra razão, na mesma linha, a Lei Orgânica do Município de Garça, em seus artigos 2º, 59, §3º, e 78, II, dispôs sobre a independência e harmonia entre os poderes, além das regras de iniciativa dos projetos de lei, senão vejamos:

Art. 2º O Governo Municipal será exercido pela Câmara de Vereadores, com função eminentemente legislativa, e pelo Prefeito, com função substancialmente administrativa, observados os princípios da harmonia e da independência dos Poderes.

Art. 59. (...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

(...)

III - Criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

Art. 78 Compete, privativamente, ao prefeito:

(...)

A handwritten signature in blue ink, likely belonging to the author or a representative of the municipal procurator's office.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

II - Exercer, com o apoio dos auxiliares diretos, a direção superior da administração local;

Releva anotar que o Projeto de Lei em análise, de louvável cunho protetivo aos animais, cuja iniciativa se há de aplaudir, fez com que o Poder Legislativo avançasse em matéria de planejamento e gestão administrativa, típicas da competência reservada ao Executivo.

Além disso, impôs ao Alcaide obrigações que oneram o erário municipal, notadamente a disponibilização de equipamentos, espaços adequados e pessoal especializado (p. ex.: médico veterinário, auxiliares, etc.) para apreensão de cães e gatos, criando encargos não previstos para o tesouro municipal, sem haver, contudo, a indicação das fontes de custeio.

Em casos análogos, inclusive, já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reconhecendo o vício de iniciativa e, por consequência, a inconstitucionalidade da matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 4.938, de 11 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre a implantação no Município de Suzano o 'Programa Populacional de Cães e Gatos', através de unidades móveis e fixas de castração e educação, e dá outras providências” - Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado - Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV,XIX, “a” e 144, da Constituição Estadual. Pedido Procedente. (TJ/SP; ADI nº 2247553-69.2016.8.26.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Ricardo Anafe; Julgado: 22/03/2017; Publicado: 27/03/2017). - g.n.

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 7.474, de 19 de maio de 2016, do Município de Guarulhos que instituiu o programa de proteção e bem-estar dos animais e criou o núcleo de proteção e bem-estar dos animais - Lei de iniciativa parlamentar - Ofensa ao princípio da separação dos Poderes porque ao Poder Executivo cabe a criação de órgãos e secretarias, bem como os atos de administração- Inconstitucionalidade verificada- Ação procedente. (ADI nº 2120697-60.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 05/10/2016). - g.n.

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 3.771, de 27 de maio de 2015, do Município de Mirassol, que 'autoriza a campanha de controle populacional de cães e gatos' - Iniciativa oriunda do Poder Legislativo



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

local - Inviabilidade - Inconstitucionalidade formal caracterizada - Lei que disciplina matéria própria de gestão pública, em ato de administração municipal, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo - Violação do princípio da separação dos Poderes - Ato legislativo impugnado, ademais, que acarreta criação de despesa sem indicar respectiva fonte de custeio - Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, itens 2, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante - Precedentes- Pretensão procedente. (ADI nº 2126242-48.2015.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 18/11/2015). - g.n.

Nesse diapasão, evidente que a propositura faz com que a Câmara Municipal invada a esfera de competência privativa do Executivo Municipal, com afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória, *ex vi* do artigo 144 da mesma Carta.

Por fim, nem se diga que em sendo “autorizativa”, a propositura em análise não cria obrigações para o Executivo, posto que é da simples leitura de seu texto a observância de sua cogêncio, na medida em que disciplinou, de forma específica, que será realizada a apreensão de cães e gatos abandonados em vias e logradouros públicos.

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que “*a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional*” (ADIN nº 593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00).

Na mesma linha é a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça Bandeirante:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.643/2014, do Município de Mirassol que “autoriza o Poder Executivo Municipal, a firmar parcerias com a iniciativa privada para conservação e manutenção de espaços públicos e pontos de embarque e desembarque de passageiros dos ônibus de transporte coletivo municipal e intermunicipal”. Invasão da esfera da competência do Chefe do Executivo a quem cabe administrar o Município. Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Vício de iniciativa reconhecido. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente” (TJ/SP; Direta de Inconstitucionalidade 2013896-57.2015.8.26.0000; Relator(a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo N/A; Julgamento: 29/07/2015; Registro: 30/07/2015). - g.n.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ponderados tais elementos, e verificadas tais inconsistências de natureza legal, concluímos ser inviável, portanto, a propositura em testilha.

Ante o exposto, em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o Projeto de Lei, evidente a ocorrência de vício de iniciativa, motivo pelo qual a propositura esbarra nos comandos constitucionais dispostos nos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, e 144, todos da Constituição Estadual, além de afrontar os artigos 2º, 78, II e 59, §3º, da Lei Orgânica Municipal.

É o parecer, s.m.j.

Garça/SP, 09 de novembro de 2021.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Rafael de Oliveira Mathias".
RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo