



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Destinatário: Presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Referente : Projeto de Lei nº 16 / 2024

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 16/2024, DE AUTORIA DA NOBRE VEREADORA MARIA ELENA FARIA FRAGA, VOLTADO À INSTITUIÇÃO DO “ABRIL LARANJA” NO CALENDÁRIO MUNICIPAL COMO MÊS DE COMBATE À VIOLÊNCIA, MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DO RELATÓRIO

Foi apresentado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 16/2024, devidamente acompanhado da “Mensagem” respectiva, ambos da lavra da nobre Vereadora Maria Elena Faria Fraga.

Mencionado Projeto de Lei almeja instituir no Calendário Oficial do Município de Itaú de Minas o “Abril Laranja” como o “*Mês de Combate aos Maus-Tratos e Abandono de Animais*”, conforme termos cravados no *caput* de seu art. 1º.

É o sucinto Relatório.



DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG estabelece :

Art. 56 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

De acordo com o artigo, supra, a iniciativa das proposições de Leis Ordinárias no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas grafadas no mencionado corpo de normas local.

Sendo assim, nenhuma mácula atinge o presente Projeto de Lei no tocante, especificamente, à iniciativa de seu processo legislativo, posto que regularmente apresentado pela nobre Vereadora Maria Elena Faria Fraga, em perfeita sintonia às normas de regência.

Noutro ponto, a matéria precípua tratada neste feito não fere, em tese, a disciplina que regulamenta os assuntos que são da competência privativa do Prefeito Municipal para somente ele “iniciar” processos legislativos a respeito (à exceção dos fundamentos dispostos no tópico “Da ‘Ordem’ Direcionada ao Poder Executivo”, infra), nos termos do artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, a seguir transcritos, *in verbis* :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre :

I - orçamento anual (...), diretrizes orçamentárias (...) e plano plurianual (...);

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Relevante registrar, a respeito disso, que o i. STF reafirmou, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911-RJ, antiga e consolidada tese de que *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da CF/1988)"*, como subsistente neste feito (mormente se acolhida a “Recomendação” disposta no tópico final “Conclusão”).



Some-se a isso que análises de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como no caso, não admitem “interpretações extensivas”, cabendo apenas aferição “estrita” de comandos previamente dispostos no texto constitucional, consoante jurisprudência infra :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CONSTATAÇÃO.

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não admitem interpretação extensiva. Isso porque se trata de exceção à regra da iniciativa parlamentar. O colendo STF já firmou o posicionamento de que não se presume a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "*numerus clausus*", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis (ADI 776).

(TJMG; ADI 1.0000.17.087502-5/000, Rel. Dárcio L. Mendes, Pleno, publ. 19/09/18)

De todo o exposto, têm-se como obedecidos os comandos legais sobre a “iniciativa” do presente Projeto de Lei, nenhuma mácula emergindo desta seara.

DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

No tocante à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento de matérias, inclusive como a retratada no presente feito, segue, inicialmente, texto do art. 30 de nossa Constituição Federal, o qual assevera, *in verbis* :

Art. 30. Compete aos Municípios :

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local;

Outrossim, os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais, além de reforçar a diretiva constitucional, supra, também reafirma a competência dos Municípios para instituir normas sobre “assuntos de interesse local”, nos seguintes termos :

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da Repúbl. e por esta Constituição. (...)

Art. 170 (...). Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

f) a organização dos serviços administrativos; (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE ITÁÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado: (...)

c) educação, cultura, ensino e desporto;

E em sintonia às normas superiores acima destacadas, a Lei Orgânica do Município de Itáú de Minas, por sua vez, estabelece expressamente, tanto no tocante aos assuntos de interesse local quanto, ainda, às questões outras incidentes no tema em debate, *in verbis* :

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

XIV- difundir (...) a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia;

Art. 11. É competência comum da União, do Estado, e do Município:

I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (...).

Assim, exatamente para tratar de “*assuntos de interesse local*” (inciso I), termos do art. 10 da LOM, supra transcritos, pacifica-se a competência do Município de Itáú de Minas para legislar sobre a matéria disposta nesta proposição, sem máculas a daí emergir.

E ainda que subsista lei federal sobre o mesmo tema, nada impede que também o Município crie regra nesta seara, conforme termos do art. 23 da Constituição Federal pela qual “*é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso I) zelar pela guarda da Constituição (e) das leis, (inciso VI) proteger o meio ambiente e (inciso VII) preservar as florestas, a fauna e a flora*”, capacitando o disciplinamento da matéria retratada nesta proposição por quaisquer entes federativos do país, mais a possibilidade de criação de normas de interesse local no assunto, em sintonia a todo o aqui analisado.

A propósito disso, o egrégio TJMG já asseverou que “*a existência de legislação editada pelo Congresso Nacional (...) não obsta que os municípios (...) disciplinem legalmente os por menores relativos ao exercício de seu poder de polícia*”¹, como abordado no bojo deste feito, inexistindo vícios, por mais essa razão, ao presente ponto de exame técnico, sem obstáculos a sua tramitação (ao menos no tocante ao asseverado neste trabalho de opinião).

¹ TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.343293-8/001, Rel. Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª C. CÍVEL, publ. 07/06/2019.



DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Evidencia-se, no feito, não haver norma federal e/ou estadual a rechaçar e/ou impedir as diretivas consignadas no bojo da proposição sob exame, mesmo porque condizentes aos princípios constitucionais de defesa do meio ambiente e do combate aos maus tratos aos animais, além da promoção da educação da população no tema e do desenvolvimento social como um todo, sem obstáculos, então, à análise e deliberação da matéria em Plenário.

Emerge cristalino, outrossim, que a Constituição Federal (1988) foi pontual em alçar a educação como “direito social básico” de todo cidadão, conforme consignado no bojo de seu art. 6º, sendo igualmente certo que a educação é “*direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa*” (art. 205), restando assentada a permissão e o incentivo dado à instituição de políticas públicas voltadas à difusão de informações e da educação da população contra violência, maus tratos e abandono de animais, tal qual presente neste caso.

Além disso, a Constituição Federal também proibiu atos que “*submetam os animais à crueldade*”, em sintonia aos termos da proposição, conforme segue, *in verbis* :

DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público : (...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (...)

§ 7º. Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Já a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas, por sua vez, assegurou a proteção aos animais como mecanismo a ser adotado para se alcançar a essencial qualidade de vida, fiscalizando e punindo os responsáveis por maus tratos, consoante passagens abaixo transcritas :



Da Política do Meio Ambiente

Art. 253. O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

(...)

Art. 267. O Município desenvolverá, no âmbito de sua atuação, Política Municipal de Proteção Animal que deverá conter, entre outros, os seguintes objetivos:

- I- bem-estar humano e animal;
- II- incentivo de educação ambiental voltada para a posse responsável;
- III- controle de população através da esterilização das populações animais;
- IV- controle de zoonoses;
- V- identificação, recolhimento e registro dos animais;
- VI- fiscalização e punição dos maus tratos e abandono dos animais.

Art. 268. Cabe ao poder executivo, visando o bem estar animal e a saúde pública, as seguintes ações:

I- controlar a presença de animais soltos, nas vias públicas e demais logradouros, por meio de microchipagem com identificação específica dos animais sem dono e educação para a posse responsável, a fim de evitar a transmissão de zoonoses;

II- promover vigilância, prevenção e controle de zoonoses visando a proteção ambiental em relação ao risco potencial para a saúde pública humana e das populações animais;

III- fomentar e realizar ações de educação sobre a posse e propriedade responsável, na comunidade escolar, em todos os níveis, bem como nas comunidades, através de campanhas educativas;

IV- promover convênios com instituições, associações de proteção aos animais, órgãos governamentais e não governamentais para atender a política municipal de proteção animal;

V- controlar a natalidade através de castrações, esterilizações e produtos químicos para evitar o período de cio ou fecundação.

Parágrafo único. Para atendimento ao disposto no Inciso V, fica permitida a ação de esterilização animal em qualquer local, desde que feita por veterinário adequado.

Art. 269. É de responsabilidade dos proprietários e/ou possuidores a manutenção dos animais em perfeitas condições de alojamento, alimentação, saúde e bem-estar.

Parágrafo único. Os animais devem ser alojados em locais onde fiquem impedidos de fugir e de agredir terceiros ou outros animais.

Art. 270. Em caso de falecimento do cão, gato, animal de tração ou montaria, cabe ao proprietário e/ou possuidor a disposição adequada do cadáver.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 271. Fica instituída, no âmbito do Município, a criação de ações que estimulem a adoção de animais domésticos.

Art. 272. Os cães, gatos e equídeos deverão ser devidamente registrados e cadastrados no âmbito do Município, através da implantação de identificador eletrônico, ou outros critérios estabelecidos pelo setor de zoonoses.

(...)

Art. 276. O Município assegurará a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e na fiscalização de proteção ambiental, garantindo o amplo acesso dos interessados às informações sobre as fontes de poluição e degradação ambiental ao seu dispor.

Sendo assim, considerando todo o acima disposto, percebe-se que a proposição sob análise alinha-se às normas da Constituição Federal e da Lei Orgânica local incidentes no tema, não havendo vícios de ordem formal, material ou regimental a impedir o exame e deliberação da matéria cravada neste feito, posto que amoldado ao ordenamento jurídico vigente, com única exceção aos fundamentos dispostos no tópico “*Da ‘Ordem’ Direcionada ao Poder Executivo*” e da respectiva “*Recomendação*” consignada na conclusão deste trabalho, sem impedimentos outros, enfim, à deliberação final da matéria pelos nobres edis, posto que a tanto competentes.

INSTITUIÇÃO DE DATAS COMEMORATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

Importa destacar, já de início, que nada impede que a iniciativa parlamentar, como no caso, volte-se à instituição de datas comemorativas e/ou promoção de políticas públicas em sede municipal, na linha de entendimento consagrado pelo egrégio TJMG, *in verbis* :

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que instituiu o dia Municipal do Alcoólico Anônimo, não interfere em matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo, não padecendo, consequentemente, de vício de iniciativa. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.08.486448-7/000, Rel. Antônio Carlos Cruvinel, CORTE SUPERIOR, julgamento em 09/09/2009, publ. 13/11/2009)

À exceção dos casos de imposição de medidas e/ou custos ao Executivo (conforme analisado no tópico “*Da ‘Ordem’ Direcionada ao Poder Executivo*”, infra), mostra-se cabível a instituição de normas pelo caminho escolhido nesta proposição, consoante julgado do egrégio STF, a seguir exposto, que analisou a mesma matéria tratada no Acórdão logo acima transcrito, amoldável ao presente debate, *in verbis* :



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.607/2008, que instituiu o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos – AA, sob o fundamento de que referida norma “não dispõe ou regulamenta funcionamento e/ou organização da Administração Pública ou de qualquer de seus órgãos”. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. (STF; AI 827118-MG – Agravo de Instrumento ao RE; Rel. Luis Roberto Barroso; julgamento 17/11/2016)

Noutro ponto, a criação de datas comemorativas no âmbito municipal amolda-se ao que se reconhece como “assunto de interesse local”, mais acima analisado, inexistindo, em mais esse ponto, óbice material à regular tramitação do presente feito.

Inclusive, cada ente federado possui autonomia para a instituição de datas comemorativas que digam respeito a fatos, assuntos e/ou pessoas do interesse da comunidade local, só havendo limites quanto à fixação de feriados, o que não se verifica na situação em análise.

Firme nesse entendimento, resta evidente que nenhum obstáculo jurídico se antepõe à livre apreciação da matéria, sem vícios e/ou máculas a incidir em mais esse ponto.

DA “ORDEM” DIRECIONADA AO PODER EXECUTIVO

Sepultada a aferição ampla das diretivas cravadas no bojo desta proposição, supra, impende destacar, entretanto, a presença de “ordem” e/ou “autorização” direcionada ao Poder Executivo local, “em tese”, em oposição às melhores diretivas do Direito pátrio, podendo daí ocorrer hipotéticos vícios, tudo como ao momento se busca corrigir. Senão, vejamos.

O *caput* do art. 3º do presente Projeto de Lei consigna comando que pode ser interpretado como “ordem direta” ao Poder Executivo no cumprimento de suas funções precípuas, assim o fazendo, *data venia*, em desacordo às diretivas emanadas de nossa Constituição Federal em relação aos projetos iniciados pelo Poder Legislativo, como no caso, cabendo transcrever o mencionado artigo desta proposição, abaixo, para apreciação dos nobres edis, *in verbis* :

Art. 3º. No mês de que trata o Art. 1º desta Lei, a Municipalidade deverá, em consonância com a Política Nacional de Combate à Violência, Maus Tratos e Abandono Contra os Animais, intensificar as seguintes ações (...).



Impende destacar, a propósito, que o trecho acima transcrito apresenta matéria jurídica que difere das demais normas consignadas neste feito, as quais, é certo, expõem comandos “abstratos”, de atendimento “genérico” e, acima de tudo, sem “ordens” e/ou “autorizações” específicas ao Poder Executivo local, sendo certo que a passagem “*a Municipalidade deverá*” apresenta o condão, s.m.j., não se reveste da abstração ora sob comento.

Acaso assim também entendam os nobres edis, é de conhecimento que o § 1º do art. 61 de nossa Constituição Federal impôs como “iniciativa privativa” apenas do Chefe do Poder Executivo o início de Projetos de Lei que disponham sobre criação, organização, autorização e disciplinamento de serviços a serem prestados pelo “Poder Executivo”, cabendo colacionar o texto constitucional em questão, para melhores análises :

Art. 61.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que : (...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Insofismável, então, que o modelo adotado em nossa Constituição discrimina os projetos cujas matérias somente podem ser iniciadas, frise-se, pelo Chefe do Executivo.

Firme nesse entendimento, certo é que nossa Carta Magna adotou o “princípio da simetria” ou do “paralelismo” pelo qual os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem seguir, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras máximas de organização pré-existentes na Lei Federal Maior, principalmente no que diz respeito à estrutura do governo, aquisição, limites e exercício dos poderes, além de organização e formas de atuação de seus órgãos, na linha dos comandos abaixo transcritos, destacando-se, dentre outros, o caput do art. 25, *in verbis* :

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

DOS MUNICÍPIOS

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...), atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição [e] na Constituição do respectivo Estado (...).

Tal entendimento consolidou-se após inúmeros debates processuais junto ao e. STF, o qual definitivamente assentou, como aqui expresso, que “*o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória*”², cabendo ainda destacar, no tocante ao princípio da simetria no pacto federativo nacional, lição do eminente ex-Ministro Cezar Peluso :

(...) ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo (...), é preciso guardar (...) particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (STF; ADI 4.298 MC, rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009)

Com efeito, firme no conhecimento de que o princípio da simetria determina que os demais entes da federação têm que seguir diretivas da Constituição Federal quanto à “*disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes*”, importa também apontar, no mesmo tema, texto do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas sobre proposições legislativas da “*iniciativa privativa*” apenas do Prefeito Municipal, *in verbis* :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre :

I - orçamento anual (LOA), diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA);

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

² STF - RE 505476 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 1ª Turma, julg. 21/08/2012, publ. DJE-176 06-09-2012.



Insofismável, assim, que “*a iniciativa das leis que versem sobre (...) criação de (...) funções da administração direta [e] atribuições dos órgãos da Administração Direta do Município*”, termos do art. 57, inc. II e IV, LOM, supra, compete somente ao ilustre Prefeito Municipal, apenas ele podendo dar início à sua tramitação legislativa, mais ninguém.

O egrégio TJMG, inclusive, já reconheceu ser inconstitucional proposição com perfil assemelhado ao presente caso, asseverando que “*é inconstitucional norma legal, de iniciativa da Câmara Municipal, que dispõe sobre atuação típica da Administração Pública (...), ainda que a opção do legislador possua caráter nitidamente social, (o que) não convalida o vício formal, pois viola o limite constitucional da Reserva da Administração*”³.

Sobre iniciativa legislativa privativa do Executivo, segue lição do ínclito STF :

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo (...).
(STF; ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 23-10-92, DJ de 15-12-06)

Assim o sendo, o trecho da proposição transcrito neste tópico, supra, afigura-se incompatível, s.m.j., à diretiva constitucional de regência, na linha de nova lição do c. STF, infra :

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição — e nele somente —, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. (...) Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.
(STF; MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 17-4-97, DJ de 7-12-06)

Destarte, com base nos textos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal acima descritos, certo é que apenas o Poder Executivo local tem permissão para “iniciar” Projeto de Lei que “ordene” o que ele próprio terá que cumprir, tudo a configurar, “em tese”, flagrante inconstitucionalidade do comando “*deverá*” cravado no *caput* do art. 3º desta proposição, ao menos na forma e com uso dos termos ali dispostos que, se mantidos, poderão denotar descabida usurpação de poder e/ou invasão de competência, em Direito repudiados.

³ TJMG, Ação Direta Inconstitucion. 0797728-41.2015.8.13.0000, Rel. D. Edilson O. Fernandes, D.J. 24/05/2017.



DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante ainda destacar, por pertinente, que o presente Parecer não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que os nobres edis “sigam”, “escolham” ou “obedeçam” as análises apresentadas, posto ser mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre decisão política dos agentes políticos locais ao caso.

No tema, segue lição de Hely Lopes Meirelles, amoldado ao presente trabalho :

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Esse, inclusive, é o posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer, como o ora em curso, não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, destarte, que mera “opinião”, conforme segue :

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 lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Firme nesse entendimento, impende ainda consignar outro julgado do egrégio STF que manifesta, por sua vez, que em “pareceres facultativos”, como é o caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, não havendo que se falar em responsabilização ao resultado final alcançado, consoante elucidativos termos a seguir transcritos, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (...)

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.

(STF; MS 24631-DF, Rel. M. Joaquim Barbosa; Tr. Pleno, Publ. DJe-018 31-01-08)



CONCLUSÃO

O presente Projeto de Lei, em sua quase totalidade (mas não em toda ela) apresenta matéria jurídica sem nenhum vício quanto à sua iniciativa e/ou legalidade.

Porém, o *caput* do art. 3º do presente Projeto de Lei, especificamente onde menciona que “a *Municipalidade deverá*”, permite interpretar que haveria “ordem direta” ao Poder Executivo local, “em tese”, em desacordo às diretivas emanadas de nossa Constituição Federal que impedem que Projetos de Lei iniciados por membro(s) do Poder Legislativo criem “obrigações” e/ou “despesas” à Prefeitura local, daí emergindo, então, suficiente inconstitucionalidade do texto, no ponto ora destacado e quanto ao termo “*deverá*” consignado no mencionado artigo, por indevida usurpação de poder, “em tese”, em sintonia aos “fundamentos” supra expostos.

RECOMENDAÇÃO

Com efeito, esse parecerista pede licença para recomendar a correção do texto do *caput* do art. 3º do presente Projeto de Lei, mais especificamente em relação ao termo “*deverá*”, permitindo-se, dessa forma, corrigir hipotético vício de inconstitucionalidade na questão.

Feito isso, sendo corrigida essa matéria e considerando, após, todo o mais discorrido neste trabalho, pode-se então concluir, s.m.j. :

- 1º) Este Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” sobre o Processo Legislativo em questão e a matéria de Direito nele disposta, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam na forma ora descrita, haja vista prerrogativa dos “agentes políticos eleitos” de deliberar, em caso tais, com base em elementos discricionários que julgarem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.
- 2º) O Projeto de Lei sob análise não possui vício de iniciativa.
- 3º) O Projeto de Lei está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO FINAL :

Cabe aos ilustres Vereadores avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” do presente Projeto de Lei.

É O PARECER.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Itaú de Minas, 21 de junho de 2024.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056
[Assinado Digitalmente]