



PARECER PRÉVIO Nº 40/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa de Castração e Vacinação de Cães e Gatos no Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0671481), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência legislativa do ente federado, cumpre salientar que a proposição versa sobre o direito à saúde e ao meio ambiente, temas que competem concorrentemente a todos os entes federados, sendo possível ao município legislar sobre o assunto no que concerne ao interesse local (arts. 23, II, VI, VII, 24, VI, XII e 30, I e II, todos da CF), observadas as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º da CF) e as do Estado no exercício da sua competência suplementar (art. 24, § 2º, da CF).

Nesse ponto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa, de modo que inexistente na proposição vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, nos termos do art. 61, § 1º c/c art. 29, ambos da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

No mesmo sentido, dispõe o art. 94 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
- b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

No caso, a proposição parlamentar institui o Programa de Castração e Vacinação de Cães e Gatos no Município de Porto Alegre, cujo objetivo é o controle de natalidade dos animais e a proteção contra a disseminação de doenças.

Vale registrar, nesse sentido, que embora políticas públicas como a presente gerem despesas ao Poder Executivo, tal fato não constitui, por si só, vedação à deflagração do processo legislativo por parlamentar, desde que o projeto de lei instituidor não trate da estrutura da Administração, da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

“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 Constituição Federal)”.

Nesse viés, considerada, unicamente, a criação de despesa para a Administração, não há óbice formal subjetivo à instituição do Programa de Castração e Vacinação de Cães e Gatos no Município de Porto Alegre por iniciativa parlamentar.

No entanto, analisando o projeto de lei, é possível notar disposições específicas e detalhadas disciplinando as ações do Poder Executivo, bem como criando novas atribuições aos seus órgãos, o que configura vício de iniciativa por vulnerar a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal e no art. 94, VII, “a”, “b” e “c”, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Vale indicar, nesse sentido, o art. 2º, o qual prevê os profissionais que integrarão o grupo de atuação do Programa (médico-veterinário, médico-cirurgião veterinário, médico-veterinário anestesiologista, assistente, integrante de sociedade protetora dos animais, motorista e seminarista), e que interfere na estrutura da Administração (tendo em vista a necessidade de rearranjo administrativo ou da contratação de pessoal), bem como nas atribuições destes profissionais.

Ademais, os §§ 2º, 3º e 4º do art. 3º interferem na atribuição do profissional médico-veterinário, na medida em que estabelecem a sua forma de atuação e detalham procedimentos médicos e técnicos cuja expertise é detida pela Administração.

No mesmo sentido, o art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º cria atribuições ao Executivo Municipal, precisamente ao órgão responsável pelo Programa, estipulando locais, horários, bem como a disciplina detalhada da sua atuação, interferindo em matéria reservada à Administração.

Entende-se, dessa forma, que os dispositivos acima destacados não constituem meras diretrizes ao Poder Executivo, mas regramentos detalhados que acabam por ferir a autonomia da Administração, sobretudo o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF e art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre) ao criarem novas atribuições e exigirem um novo arranjo administrativo, extrapolando o limite da iniciativa parlamentar para tratar do tema, razão pela qual há vício de iniciativa.

Ademais, no que tange ao art. 14 da proposição, que fixa o prazo de 30 (trinta) dias para o Executivo regulamentar a Lei, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4728, entendeu pela inconstitucionalidade de dispositivo semelhante, nos termos do art. 2º e 84, II, da Constituição Federal. Vejamos:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. **3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

Logo, aponta-se a inconstitucionalidade do referido artigo.

Outrossim, versando a proposição sobre Programa que cria despesa obrigatória, incide a previsão do art. 113 do ADCT, o qual exige a apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sendo que, no caso, faz-se necessária a adequação do projeto, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Por fim, quanto ao aspecto material, registre-se a inconstitucionalidade do art. 11, o qual vincula ao salário mínimo nacional a pena de multa a ser fixada (20%), incorrendo na vedação expressa do art. 7º, IV, da Constituição Federal, que impede a vinculação do salário mínimo para qualquer finalidade.

IV. Conclusão

Isso posto, em que pese seja possível a deflagração do processo legislativo por parlamentar visando à instituição de políticas públicas que gerem despesas ao Poder Executivo, entende-se que há dispositivos que extrapolam a iniciativa parlamentar e incorrem em inconstitucionalidade formal subjetiva (vício de iniciativa), precisamente o art. 2º, o art. 3º, §§ 2º, 3º e 4º e o art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º, uma vez que não constituem meras diretrizes ao Poder Executivo, mas regramentos detalhados que acabam por ferir a autonomia da Administração.

Opina-se, ainda, pela inconstitucionalidade do art. 14 (fixação do prazo de trinta dias para regulamentação legal), nos termos do entendimento proferido pelo STF na ADI 4728.

Outrossim, nos termos do art. 113 do ADCT, faz-se necessário o acompanhamento do projeto com a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Por fim, quanto ao aspecto material, registre-se a inconstitucionalidade do art. 11, em razão da violação ao art. 7º, IV, da Constituição Federal.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 31/01/2024, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0690884** e o código CRC **CEA01EE7**.