



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 105/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 19 de setembro de 2018.

A Sua Senhoria a Senhora
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal de Novo Hamburgo
NOVO HAMBURGO-RS

Senhora Presidente:

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei n.º 68/2018, de autoria do Vereador Issur Koch, cujo objeto consiste em estabelecer multas para a prática de maus-tratos a animais domésticos ou abandono, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que implique crueldade, cause dor, angústia ou sofrimento e falta de atendimento às suas necessidades. A proposição foi lida no expediente da sessão de 08 de agosto de 2018.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Inicialmente, salienta-se que aos municípios compete legislar sobre os assuntos de interesse local, sendo certo que este, nas palavras de MEIRELLES, compreende tudo quanto possa repercutir direta e imediatamente na vida municipal, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O que define e caracteriza, portanto, o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”¹

Assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Resta, pois, analisar a matéria sob o prisma da *existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão*.

Estabelece a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, repercutindo em simetria o disposto no art. 61 da Constituição do Brasil:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para

1 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª Ed., Editora Malheiros, 2006, pág. 111.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.²

Nesse sentido, estabelece a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II – disponham sobre:

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

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Nos termos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, denota-se que a matéria afeta ao Direito Ambiental não consta no rol das iniciativas reservadas do Governador do Estado (e, por conseguinte, do Prefeito). **Não cumpre ignorar que a reserva de competência de iniciativa do processo legislativo, por constituir hipótese excetiva e mitigadora da competência constitucional do Poder Legislativo, deve ser interpretada de forma restritiva.** Inclusive, esse é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

[...]

– A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

[...].³

2 ADI n.º 2.872, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado 1º-8-2011.

3 ADI n.º 724-6 MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7-5-1992.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Quanto ao mérito, é cediço o entendimento firmado pelo Pretório Excelso acerca da competência em matéria ambiental poder ser disciplinada em âmbito municipal, senão veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.977/2009 DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO/SP QUE PROÍBE A UTILIZAÇÃO, PELOS ESTABELECIMENTOS DAQUELA LOCALIDADE, DE EMBALAGENS PLÁSTICAS À BASE DE POLIETILENO OU DE DERIVADOS DE PETRÓLEO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES.

[...]

3. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU AOS MUNICÍPIOS A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL QUANDO SE TRATAR DE ASSUNTO DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL (RE Nº 586.224/SP-RG, TRIBUNAL PLENO, RELATOR O MINISTRO LUIZ FUX, DJE DE 8/5/15 – TEMA 145).

[...]

5. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.⁴ (grifou-se)

Não obstante a nobilíssima justificativa do Sr. Vereador ao elaborar projeto de lei buscando a proteção de milhares de animais domésticos que são vítimas de violência e abandono como se fossem objetos descartáveis há, no presente Projeto-Lei, vícios insanáveis que maculam a presente proposição eivando-a de inconstitucionalidade desde o seu nascedouro.

O art. 8º ao estabelecer a fiscalização do cumprimento da lei ficará a cargo do Executivo Municipal, que poderá socorrer aos serviços prestados pela Guarda Civil Municipal e à Polícia Militar, a presente proposição transbordou os limites de competência para proposição legislativa, a um por estabelecer a competência de fiscalização ao executivo, e a dois por estabelecer a faculdade de se socorrer dos serviços prestados pela Brigada Militar órgão Estadual, se assemelhando, portanto, as chamadas leis autorizativa.⁵

4 RE 729726 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017.

5 “A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.” ADI 2.079, Rel. Min.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Outrossim, com relação ao Parágrafo único, este encontrar-se-ia viciado por arrastamento, já que sua função é complementar o disposto no caput.

Ademais, com relação ao art. 10, o dispositivo inova na ordem jurídica ao estabelecer a criação de órgão denominado Junta Municipal de Julgamento (JMJ). Ocorre que, como já visto, compete privativamente ao chefe do poder executivo municipal a criação e a extinção de órgãos públicos⁶, o que macula o retrocitado dispositivo de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, bem como os seus parágrafos e incisos pela inconstitucionalidade oblíqua ou por arrastamento.

Com relação ao disposto no art. 11, por estar se referindo aos recursos administrativos das decisões da JMJ, prevista no art. 10, haverá a inconstitucionalidade oblíqua, também chamada de inconstitucionalidade por atração ou por arrastamento.

Já o art. 14, vincula a receita das multas ao Fundo Municipal de Proteção Animal, no entanto, verifica-se que o citado Fundo não apenas não existe em âmbito municipal, como também não poderia ser criado por iniciativa parlamentar pois feriria a reserva de iniciativa afeta ao chefe do poder executivo, na criação de órgãos e entes, como outrora exposto.

Os arts. 15 e 16 possuem natureza eminentemente autorizativa, pois veiculam possibilidade de o Poder Executivo firmar convênios, bem como deste regulamentar a presente lei no prazo de 60 dias, sendo flagrantemente inconstitucional, conforme já exarado em outros pareceres pela Procuradoria, violando, inclusive, o princípio da eficiência previsto constitucionalmente⁷.

Além das citadas inconstitucionalidade, não cumpre à Procuradoria furtar-se no dever de salientar a observância do disposto na Lei Complementar 95/98 – que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina

Maurício Corrêa) Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator.

6 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II – disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

7 “É que as leis meramente autorizativas são inconstitucionais em decorrência de sua inocuidade e, por conseguinte, violação do princípio da eficiência. A inconstitucionalidade dessa espécie normativa persiste mesmo que veicule matéria de iniciativa exclusiva, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.” - RE n.º 823.698, rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgado em 8-2-2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona – em que pese esta não macule o processo legislativo, devido à falta de hierarquia.⁸

O art. 2º encontra-se composto por diversos parágrafos que estabelecem diversos conceitos, destrinchando a regra exposta pelo caput. Contudo, prevê a LC 95/98:

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

[...]

II – os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III – para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens. (grifou-se)**

Nesse sentido, pois, verifica-se que o art. 2º deveria ter se articulado através de incisos, os quais discriminariam melhor os conceitos, com o intuito de se obter ordem lógica no texto normativo.

Por fim, diametralmente ao comando imposto pelo art. 17 da presente proposição, a LC estabelece:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Assim sendo, há inconstitucionalidade em diversos dispositivos da presente

8 Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI-Agr) nº 702.533/RJ. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 02/04/2013. Publicada no DJe de 25/04/2013.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

proposição, os quais poderão ser suprimidos por emenda da COJUR, assim como as devidas observações da melhor técnica legislativa também poderão ser disciplinadas por emenda da mencionada comissão.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do RICMNH⁹.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Veridiana Fumegalli Paiva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 59.361

⁹ Art. 150. As discussões dos projetos dar-se-ão globalmente.

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.