

Pouso Alegre - MG, 26 de julho de 2022.

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE

Autoria – Poder Legislativo/Vereador Dr. Arlindo Motta Paes

Nos termos dos artigos 246 c/c 243, §2º-A, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre, analisa-se os aspectos de admissibilidade do Anteprojeto de Lei n° 77/2022 de autoria do Vereador Dr. Arlindo Motta Paes que, “**DISPÕE SOBRE O ACESSO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS AOS ABRIGOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

1. RELATÓRIO:

O Anteprojeto de Lei, em análise, dispõe sobre o acesso de animais domésticos aos abrigos destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua, sejam eles públicos ou privados, que mantenham convênio, parceria ou contrato com Município.

O Anteprojeto sita assegurar a saúde emocional das pessoas em situação de rua, pois, muitos deles adotam cães e gatos e os consideram como sua única família. Ademais, visa a redução do número de animais abandonados na rua.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. YÍCIO DE INICIATIVA:

Primeiramente, destaca-se a nobre intenção do ilustre Vereador, pois a ideia principal do Anteprojeto é melhorar a saúde emocional das pessoas que vivem em situação de rua, bem como reduzir o número de animais abandonados.

No entanto, analisando o Anteprojeto verifica-se que o mesmo é inconstitucional.

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 19, incisos III, dispõe que:

Art. 19. Compete ao Município:

(...)

III – dispor sobre a organização, a administração e a execução dos serviços públicos;”

No que tange a iniciativa, dispõe o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município, que os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições da Administração Pública do Município são de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

(...)

V – a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

Sendo assim, por se tratar de iniciativa privativa do Prefeito, prevista na Lei Orgânica do Município, a atribuição não pode ser delegada, ou seja, somente por iniciativa do Chefe do Poder Executivo é que seria possível apresentar um Projeto de Lei a respeito das atribuições de órgãos da Administração Pública, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.298/2010, DO MUNICÍPIO DE BARRETOS – LEGISLAÇÃO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR,

QUE PROÍBE O TRÁFEGO DE VEÍCULOS TRANSPORTANDO CANA DE AÇÚCAR NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE BARRETOS -- IMPOSSIBILIDADE – Inconstitucionalidade por usurpação da competência da União para legislar sobre trânsito – Violação ao art. 22, XI, e violação ao art. 144, da Constituição Estadual – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei. (Relator(a): Ademir Benedito; Comarca: São Paulo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/04/2015; Data de registro: 05/05/2015)

Dessa forma, tratando-se de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, não há possibilidade de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo impor, ao Prefeito Municipal, programa de governo e políticas públicas e a criação de despesas.

Conforme é de cristalina percepção, o Anteprojeto em apreço, ao estabelecer obrigações e atribuições ao Poder Executivo, fere frontalmente o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Resta evidente a existência de VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL.

O presente Anteprojeto, oriundo do Poder Legislativo, ao impor, que os estabelecimentos destinados ao abrigo de pessoas em situação de rua, sejam eles públicos ou privados, bem como infraestrutura adequada para o recebimento dos animais e a realização de atendimento e castração, acaba adentrando em questões que envolvem *gerenciamento, criação e estruturação*, matéria esta exclusiva do âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme preceitua o aludido artigo 45, V, da LOM.

Ademais, parte da doutrina e da jurisprudência que compõem o ordenamento jurídico entende que este tipo de medida é de **iniciativa privativa do Poder Executivo**.

Nesse sentido destacamos Hely Lopes Meirelles, "a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com

usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”. (Direito municipal brasileiro, 15 ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

A execução de programa de governo e políticas públicas é um ato de gestão da coisa pública sujeito ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado “Reserva da Administração”, o que resta demonstrado e fundamentado.

Neste sentido, os Julgados do Supremo Tribunal Federal:

Trecho do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminentíssima Presidente do Supremo Tribunal Federal – Ministra Carmem Lúcia: “5. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.147, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “dispõe sobre a criação do serviço de ambu-táxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde” – Autonomia legislativa e auto-organização que devem ser exercidas pelo ente público local em consonância com as regras e princípios das Leis Maiores, na forma dos arts. 29 da CF e 144 da CE – Legislação objurgada nos autos que versa questão atinente ao trânsito e ao transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CF – Precedentes do STF – Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto do ato normativo impugnado que permitisse o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF – Alardeada invasão de competência legislativa da União pelo Município que restou então evidenciada – Previsão legal atacada que também se envereda por assunto relativo à gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da

iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou também por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Vícios de inconstitucionalidade que ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da CF, e artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (Relator(a): Paulo Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data de julgamento: 27/05/2015; Data de registro: 28/05/2015)

Políticas públicas são programas de ação governamental que visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Além dos vícios apontados, observa-se, ainda, que o Anteprojeto de Lei gera inevitável repercussão financeira, uma vez que cria despesas. É inevitável perceber que o cumprimento de tais obrigações dependeria de previsão orçamentária e o Anteprojeto, sequer, apontou sob qual dotação orçamentária correriam as despesas.

A Constituição Federal, em seu artigo 167, dispõe que são vedados programas ou projetos que não foram incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas e obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

A Lei Complementar nº 101/2000 também dispõe sobre o tema:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Insta registrar que este parecer se refere, exclusivamente, aos aspectos legais de ADMISSIBILIDADE, sendo que a questão de mérito cabe, única e exclusivamente, ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

2.2. NORMAS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA:

Há de se destacar, ainda, que o recebimento dos animais em abrigos destinados a atender pessoas em situação de rua, envolve questões e normas de vigilância sanitária, uma vez que torna possível a transmissão de doenças nos locais. Em que pese a preocupação do ilustre Edil, Vereador não tem competência para legislar sobre regras de vigilância sanitária.

A Constituição Federal, estabelece em seu artigo 24, incisos XII, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

A matéria abordada no Anteprojeto é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. A inconstitucionalidade, vênha permissa, se faz manifesta, pelo fato de usurpar competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

E mais, nos termos do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, a Lei Orgânica e as leis municipais devem respeitar os princípios constantes na Carta Magna.

Destaca-se, ainda, a Resolução RDC nº 560, da ANVISA, publicado em 31 de agosto de 2021, no Diário Oficial da União, e que entrou em vigor no dia 01 de outubro de 2021. Esta Resolução dispõe “*sobre a organização das ações de vigilância sanitária, exercidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas à Autorização de Funcionamento, Licenciamento, Registro, Certificação de Boas Práticas, Fiscalização, Inspeção e Normatização, no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.*”

A Resolução RDC nº 560/2021, na Seção VII, estabelece as diretrizes no que tange à normatização.

Artigo 21. Compete à União a edição de normas de vigilância sanitária.

Art. 22. Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a edição de normas de vigilância sanitária, em caráter suplementar às normas editadas pela Anvisa, referente às especificidades presentes no território

Parágrafo único. A iniciativa regulatória de que trata o caput será informada à Anvisa, que terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento, para manifestação referente a existência de regulamentação e eventual situação de conflito normativo.

Art. 23. As iniciativas regulatórias que tratam da coordenação nacional do SNVS serão deliberadas pela Diretoria Colegiada da Anvisa e pactuadas entre as três esferas do governo.

Art. 24. A Anvisa promoverá a participação de Estados e Municípios na discussão de iniciativas regulatórias que impactam a prestação de serviços de saúde.

Ou seja, o Poder Legislativo Municipal não tem competência para legislar sobre normas gerais de vigilância sanitária

3. INDICAÇÃO:

Diante da inconstitucionalidade do Anteprojeto, bem como do vício de iniciativa, sugere-se ao Nobre Edil que o mesmo seja encaminhando como Indicação ao Poder Executivo para que seja analisada a possibilidade de os abrigos disponibilizarem espaços para receber os animais de estimação das pessoas em situação de rua.

4. CONCLUSÃO:

Por tais razões, exara-se **despacho contrário** ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 77/2022**, salientando ser facultado ao autor, a interposição de Recurso fundamentando, junto à Mesa Diretora, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 246, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.



Reverendo Dionísio Pereira
Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG



Camila da Fonseca Oliveira
Chefe de Assuntos Jurídicos – OAB/MG 132.044