



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000122/2021
Processo: 9084-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 147/2021.

PROCESSO Nº: 9.084/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 122/2021.

EMENTA: "Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados e dá outras providências."

AUTORIA: Kátia Aparecida Franco.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Vereador Nilton Aparecido Militão, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 122/2021, de autoria da nobre Vereadora Kátia Aparecida Franco, que: "Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados e dá outras providências."

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



No que concerne à competência municipal sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal e Estadual dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Constituição Federal

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

(...)

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

"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.

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

Constituição Estadual

Art. 11 - É competência do Estado, comum à União e ao Município:

(...)

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Lei Orgânica Municipal

"Art. 62. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, como bem de

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



uso comum do povo e essencial à adequada e sadia qualidade de vida, impondo-se à coletividade e, em especial, ao Município o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.

(...)

III - proteger a fauna e a flora; (...)

VIII - aplicar as penalidades cabíveis, inclusive a cassação do alvará de funcionamento, nos casos em que se verificar reincidência na violação das normas ambientais em vigor, independente de outras sanções, a serem regulamentadas através de lei;"

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Ademais, acrescente-se, o poder de polícia administrativa, que se manifesta tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos, aptos a condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade.

A argumentação encontra respaldo no magistério do ilustre doutrinador Diógenes Gasparini, que nos ensina:

"O fundamento da atribuição de polícia administrativa está centrado num vínculo geral, existente entre a Administração Pública e os administrados, que autoriza o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público ou social. Alguns autores chamam-no de supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados. Assim, o exercício da liberdade e o uso, gozo e disposição da propriedade estão sob égide dessa supremacia, e por essa razão podem ser condicionados ao bem-estar público ou social".

O poder de polícia é inerente a toda Administração Pública e se reparte entre as esferas administrativas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Todavia, segundo a técnica de repartição de competências adotada pela Constituição de 1988, há competências que são deferidas com exclusividade a determinada unidade federativa, enquanto outras são exercidas concorrentemente.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



Como adverte Hely Lopes Meirelles:

"Em princípio tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional (v. g. saúde pública, trânsito, transportes, etc.), o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. A regra, entretanto, é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento." (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição).

Neste sentido a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos. Regulamentos ou portarias - como as que regulam o uso de fogos de artifício...`" (Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Ed. Malheiros, págs. 695/696).

Mais uma vez o Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", Editora Malheiros, demonstra que a Administração Pública pode e deve restringir determinados atos individuais em prol da coletividade, e não, proibir:

"O que a doutrina assinala uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Toda essa conceituação doutrinária já foi absorvida pela nossa Legislação, valendo citar o art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66):

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Portanto, conforme se verifica, o Município, usando do seu poder de polícia e na defesa dos interesses da coletividade e do bem-estar social, pode regular a matéria, repita-se, inclusive por

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



ser de interesse local, porém, sem ferir os direitos constitucionais do cidadão. Diante desta colocação, verifica-se que quando há possibilidade da Administração limitar o exercício de direitos individuais, presume-se que este seja feito através de lei. Portanto, a proposição sob comento enquadra-se no poder supramencionado, respeitando o princípio da legalidade.

A polícia administrativa de maneira preferencialmente preventiva age através de ordens e proibições, conforme o objetivo desse projeto de lei, que visa sanções caso seja descumprido a ordem.

Assim, a função legislativa da Câmara Municipal estende-se, via de regra, a todos os assuntos e matérias de competência do município, como é o caso do Código de Posturas do Município de Juiz de Fora (Lei nº 11.197, de 03 de agosto de 2006), prevê:

"Art. 1º Esta Lei institui o Código de Posturas do Município, definindo as condições necessárias para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida no ambiente municipal por meio do ordenamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos em Juiz de Fora, devendo o Executivo exercer o seu poder de polícia para garantir a aplicabilidade desta Lei.

(...)

§ 2º Considera-se o exercício do poder de polícia, para efeito desta Lei, o somatório das atividades administrativas gerais e abstratas, ou concretas, específicas do Poder Executivo.

"Art. 3º Esta Lei ampara o cidadão, em suas diversas manifestações, priorizando os fatores geradores de qualidade de vida, de comodidade, de mobilidade, de higiene, de saúde pública, de habitabilidade, de segurança, de moralidade, de aperfeiçoamento pessoal e social, de desenvolvimento da produção e utilização do modo de produzir e consumir bens culturais, econômicos e sociais, sem detrimento das demais atividades e interesses públicos."

Art. 5º Para assegurar o disposto neste título, nos padrões definidos por esta Lei, o Poder Executivo atuará e fiscalizará, segundo critérios definidos, no que segue:

g) fiscalização, procedimentos e penalidades, dispondo sobre advertência ou penalidade alternativa, multa, apreensão dos bens e sua destinação, suspensão e cassação de licença e revogação de

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



autorização, embargo de obra ou construção, interdição e procedimentos de aplicação de penalidades;

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, **vislumbramos vício no presente Projeto de Lei**, pois a **proposição impõe determinação, obrigação ao Poder Executivo**, encontrando-se em desacordo com os princípios constitucionais da Harmonia e Independência entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º CR.

Cabe ainda ressaltar que o art. 6º da proposição, data vênica, se apresenta com um vício de constitucionalidade, ao determinar e fixar o prazo para cumprimento da lei pelo Executivo.

No mesmo sentido manifesta-se Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao afirmar que nos sistemas presidencialistas que consagram o princípio da separação de poderes, a atribuição regulamentar é inerente às funções do Poder Executivo. Se ao Poder Legislativo cumpre editar as leis, ao Executivo cumpre executá-las. **"É essa a missão precípua do Poder Executivo no quadro institucional da separação de poderes. Destarte, o "poder regulamentar" não deriva de delegação legislativa; não é o Poder Legislativo que o dá ao Poder Executivo[1]"**.

Esse é o posicionamento dos tribunais pátrios, notadamente do TJMG, cujo acórdão transcrevemos, verbis:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BETIM. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PRAZO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO EM CAIXAS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS E ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES. DISPOSIÇÃO LEGAL QUE ATRIBUIU A DETERMINADO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO A FISCALIZAÇÃO DA LEI. **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.** 1. Não se revela inconstitucional a norma que estabelece prazo máximo para atendimento de consumidores em estabelecimentos comerciais. Tal conteúdo normativo não possui natureza orçamentária, ainda que haja indireta criação de despesas para o ente público, não havendo reserva de iniciativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo. 2. **A atribuição de obrigações a determinado órgão da administração pública, via diploma legislativo, viola o princípio da separação dos poderes, constituindo usurpação de função do Poder Executivo.** 3. **Configura ingerência entre Poderes a fixação de prazo emanada pelo Legislativo para que o Executivo regule a lei.** Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (TJMG, ADIN nº 1.0000.08.473225-4/000(2),

Relator Des.

José Domingues Ferreira Esteves, j. em 22/04/2009 e p. em 22/05/2009) (destacamos)."



Do citado acórdão, vale destacar excerto do voto do Relator, Desembargador José Domingues Ferreira Esteves:

"A divisão das funções estatais, consubstanciada no princípio da separação de poderes, visa, basicamente, criar mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito. Nesta seara, tendo o Constituinte consagrado a tripartição de Poderes, onde cada um dos Poderes se caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, ao Poder Executivo foi atribuída a função precípua dos atos de chefia e de administração. Assim, na realização de seu mister, possui o Executivo, dentro da principiologia constitucional de separação de Poderes, o juízo de conveniência e oportunidade em decidir a melhor forma de executar a vontade popular materializada na lei. Portanto, quando a lei retira do Executivo estas qualidades (conveniência e oportunidade) na execução de suas funções, o legislativo usurpa a função administrativa e regulamentar daquele Poder. Em outros termos, possui o Executivo o juízo de conveniência e oportunidade, consubstanciado no poder regulamentar, para decidir a melhor forma de executar e fiscalizar a execução da lei. **Dentro deste contexto, de que o executivo possui a função precípua de administração (e que dentro desta função está contido o poder - dever - de regulamentar), vislumbro idêntica inconstitucionalidade no prazo disposto no artigo 5º, que fixa prazo para que o Executivo proceda à regulamentação da lei. Isso porque se revela inconstitucional a fixação de prazo pelo Poder simétrico para que outro exerça função que lhe incumbe originariamente.** (destacamos)."

Neste sentido também é a jurisprudência do STF, conforme se verifica no julgamento da ADI nº 3394, ocasião em que o Ministro Eros Grau, relator do acórdão, consignou:

"No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. (ADI nº 3394 / Relator(a): Min. EROS GRAU; Julgamento: 02/04/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). Com essas breves considerações, julgo parcialmente procedente os pedidos formulados na presente ação direta de inconstitucionalidade para reconhecer a inconstitucionalidade, in totum, do art. 3º da Lei Municipal nº 4.615, de 13 de março de 2008, promulgada pela Câmara Municipal de Betim, assim como para reconhecer a inconstitucionalidade da expressão **"no prazo de sessenta dias constante do artigo 5º do mencionado diploma legal.** (destacamos)."

III. CONCLUSÃO

Ex positis, e sem adentrarmos no mérito do projeto de lei, não sendo matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, concluímos que a proposição é **legal e constitucional, devendo ser**

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209389



excluído o art. 6º do projeto.

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.



[1] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: O Poder Legislativo de sustar atos normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. P. 73.

Palácio Barbosa Lima, 23 de agosto de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 23/08/2021
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto