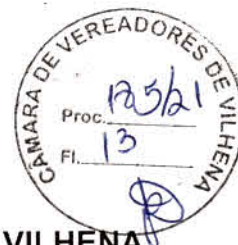




ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



“Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias” (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.º: 185/2021

Assunto: Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 075/2021

Autor: Poder Legislativo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 110/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA. INSERÇÃO DE DISPOSITIVO QUE VISA À PROTEÇÃO, AO BEM-ESTAR E AO CONTROLE POPULACIONAL DE ANIMAIS DOMÉSTICOS OU DOMESTICADOS E À PREVENÇÃO DE ZOONÓSES. CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL. PROPOSTA CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo a ***Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 075/2021***, de autoria do Poder Legislativo, que ***acresce o inciso IX ao artigo 122 e o § 2º ao artigo 123-C e altera o parágrafo único do artigo 123-C da Lei Orgânica do Município.***

A proposta de emenda (fls. 02/03) veio acompanhada da respectiva Justificativa (fl. 04). Os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 05), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 06), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 07).

Esta Diretoria Jurídica emitiu despacho devolvendo o feito às Comissões para providências (fl. 08). Posteriormente, os autos retornaram a esta Diretoria Jurídica com alterações na sendo encaminhada a proposta de emenda à Lei Orgânica com alterações (fls. 09/12).

1

2) OBJETO

A proposição visa acrescentar o inciso IX ao artigo 122 e o § 2º ao artigo 123-C e alterar o parágrafo único do artigo 123-C da Lei Orgânica do Município. Cumpre salientar que a proposta visa incluir no texto da Lei Orgânica dispositivo objetivando à proteção dos animais domésticos e, inicialmente, também incluiu dispositivo objetivando atribuir ao Conselho Municipal de Meio Ambiente a competência para gerir os recursos do Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal - PRÓ-ANIMAL (fl. 02).

Atendendo à sugestão deste departamento jurídico (fl. 08), os nobres Vereadores modificaram a proposta, retirando o comando de gestão do fundo atribuído ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, conforme § 2º do artigo 123-C - a ser acrescentado na Lei Orgânica - e, nessa esteira, oportunamente, também propuseram a alteração do § 1º do mesmo artigo, retirando idêntico comando normativo (fl. 10).

No mais, conforme veremos nos próximos itens, a proposta de emenda à Lei Orgânica está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

Conforme dito, a proposta de emenda à Lei Orgânica em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.



3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana. A proposta visa alterar a Lei Orgânica de Vilhena, inserindo dispositivo que obrigue o Poder Público local a promover ações governamentais destinadas à proteção, ao bem-estar e ao controle populacional de animais domésticos ou domesticados, bem ainda à prevenção de zoonoses, além de criar um fundo municipal voltado para subsidiar essas ações públicas. Portanto, vê-se de forma inequívoca a presença de um interesse local, o que reforça a competência legislativa do Município nessa seara.

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "*Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada*" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

3

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e a matéria versada na proposta de emenda à Lei Orgânica, a meu ver, é de iniciativa legislativa concorrente⁵. Cumpre ainda observar que a proposição foi subscrita por todos os Vereadores desta Casa (fls. 10/11), respeitando-se, portanto, o quórum previsto no artigo 63, inciso II, da Lei Orgânica⁶, e no artigo 116, inciso II, do Regimento Interno desta Casa de Leis⁷. Logo, também por essas razões, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁸.

3.2) Constitucionalidade material.

3.2.1) Quanto à inserção do inciso IX ao artigo 122 e do § 2º ao artigo 123-C da Lei Orgânica.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República, no seu artigo 225, dispõe que 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.

Nossa Lei Maior enfatiza, ainda, nos incisos VI e VII do § 1º do mesmo artigo, que para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a

⁵ Interpretação que faço à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.296/DF, j. 04/11/2020.

⁶ Art. 63. A Lei Orgânica do Município será emendada mediante proposta: [...] II – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

⁷ Art. 116. A Lei Orgânica do Município será emendada mediante proposta: [...] II – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara de Vereadores;

⁸ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

preservação do meio ambiente e 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.



Conforme se vê, é dever comum dos entes federativos e da sociedade civil promover ações que visem à proteção do meio ambiente, no que se incluem os animais, sejam eles domésticos ou não, devendo estes serem protegidos contra maus tratos e práticas cruéis.

A proposta legislativa visa inserir na Lei Orgânica dispositivo que obrigue o Poder Público local a promover ações governamentais destinadas à proteção, ao bem-estar e ao controle populacional de animais domésticos ou domesticados, bem ainda à prevenção de zoonoses, além de criar o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal - PRÓ-ANIMAL voltado para subsidiar essas ações públicas.

Assim, vê-se que a proposição cumpre o comando constitucional de proteção do meio ambiente, mais especificamente dos animais domésticos e domesticados, nesse ponto sendo oportuno enfatizar que, como é sabido, muitos animais são abandonados, abusados e maltratados pelos seres humanos, sendo necessária a adoção de medidas pelo Poder Público visando coibir e reprimir essas práticas, bem como garantir o restabelecimento físico e psicológico dos animais vítimas de condutas humanas cruéis.

Nesse contexto, também importante mencionar que a Constituição da República, no seu artigo 196, discorre que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A proposta tem como objetivo proteger, a um só tempo, o meio ambiente, conforme narrado, e a saúde pública, encontrando, nesse ponto, respaldo no retromencionado dispositivo constitucional. Com razão, a adoção de medidas de prevenção de zoonoses também resulta, indiretamente, na proteção da saúde humana, eis que os animais, sobretudo os domésticos, são potenciais vetores de doenças humanas, sendo imperioso que o Poder Público promova ações de combate a tais doenças.

A Constituição do Estado de Rondônia, nos seus artigos 218 e 236, possui comandos idênticos ao da Constituição da República. Vê-se, portanto, que a proposição em

análise também encontra fundamento de validade nas disposições da Constituição rondoniense.

Destarte, a meu ver os textos do inciso IX, a ser inserido no artigo 122, e do § 2º, a ser inserido no artigo 123-C, da Lei Orgânica, são materialmente constitucionais, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.2.2) Quanto à alteração do parágrafo único do artigo 123-C da Lei Orgânica.

Também está sendo proposta a alteração do parágrafo único do artigo 123-C da Lei Orgânica. O texto atual do dispositivo é o seguinte: *“Os recursos oriundos de multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente e de taxas incidentes sobre a utilização de recursos ambientais serão destinados a um fundo gerido pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, na forma da lei”*.

Conforme mencionado no despacho de fl. 08, não cabe ao Conselho Municipal a função de *gestão* de verbas públicas, mas apenas as funções *deliberativas* e *fiscalizatórias*. Por essa razão, antes de proferir parecer, este subscritor devolveu a matéria aos nobres Vereadores, a fim de que estes, oportunamente, embora não constasse na redação inicial da proposta, avaliassem a possibilidade de modificar a redação do aludido dispositivo, retirando o trecho que atribui ao Conselho Municipal do Meio Ambiente a função de gestor do fundo.

Posteriormente, a proposta legislativa retornou a este departamento jurídico, com alterações, sendo apresentado novo texto ao citado dispositivo, a saber: *“Os recursos oriundos de multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente e de taxas incidentes sobre a utilização de recursos ambientais serão destinados ao fundo do Conselho Municipal do Meio Ambiente, na forma da lei”*.

Assim, vejo que a proposta em análise retifica o parágrafo único do artigo 123-C da Lei Orgânica, visto que ao Conselho Municipal cabe *fiscalizar* a aplicação das verbas do fundo municipal, e não *gerir* tais verbas, não havendo sentido lógico atribuir ao Conselho, ao mesmo tempo, a função de *fiscalizador* e de *gerenciador* do fundo, sob pena de ferir-se noções básicas de controle das receitas da Administração.

Os princípios expressos da Administração Pública, constantes no artigo 37, *caput*, da Constituição da República e no artigo 11, *caput*, da Constituição de Rondônia,



6

dão lastro a esse raciocínio, sobretudo os da *moralidade* e da *impessoalidade*. Também dá fundamento a esse raciocínio o princípio implícito da *segregação de funções e de competências*, ficando demonstrado, assim, que a alteração legislativa apresentada, ao corrigir o dispositivo da Lei Orgânica, atende materialmente as disposições das Constituições republicana e rondoniense.



3.3) Legalidade.

Quanto à legalidade, restrinjo-me a observar que a proposição em nada ofende o ordenamento pátrio, razão pela qual afirmo, em breves palavras, que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 075/2021 atende ao pressuposto da legalidade.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), não vislumbro a necessidade alterações, valendo ressaltar, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica n. 075/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 3 de novembro de 2021.


GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345