



PARECER JURÍDICO Nº 092/2022

Referência: Projeto de Lei nº 051/2022

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI N. 51/2022. DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE HOMENAGENS ÀS PESSOAS QUE TENHAM SIDO CONDENADAS POR CRIME DE MAUS-TRATOS A ANIMAIS. ANÁLISE.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Vereador Damião Bonomette, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 51/2022, de autoria do ínclito edil Sr. André Neto Zen que “*DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE HOMENAGENS ÀS PESSOAS QUE TENHAM SIDO CONDENADAS POR CRIME DE MAUS-TRATOS A ANIMAIS.*”

Constam dos autos: Projeto de Lei n. 51/2022 (fls. 01/02); justificativa (fls.03); comprovante de despacho do protocolo (fls.04); termo de despacho exarado, em 09 de agosto de 2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.05); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.06); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.08); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.09).



O processo legislativo foi distribuído a essa parecerista em 30 de agosto de 2022, conforme fls.09 verso.

Analizados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Projeto instituindo a proibição de concessão de homenagens pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo Municipal às pessoas que tenham sido condenadas por crime de maus tratos a animais, por meio de sentença transitada em julgado (art.1º).

A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012.

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338) ⁷ existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁸.

Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/temascentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.

⁸ Ibid., 2011, p.352



Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁹

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Neste ponto, necessário analisar as matérias que são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil, traz no caput do art. 61 o rol dos agentes que possuem competência para proposições de leis complementares e ordinárias. Já o §1º do mesmo dispositivo, elenca as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

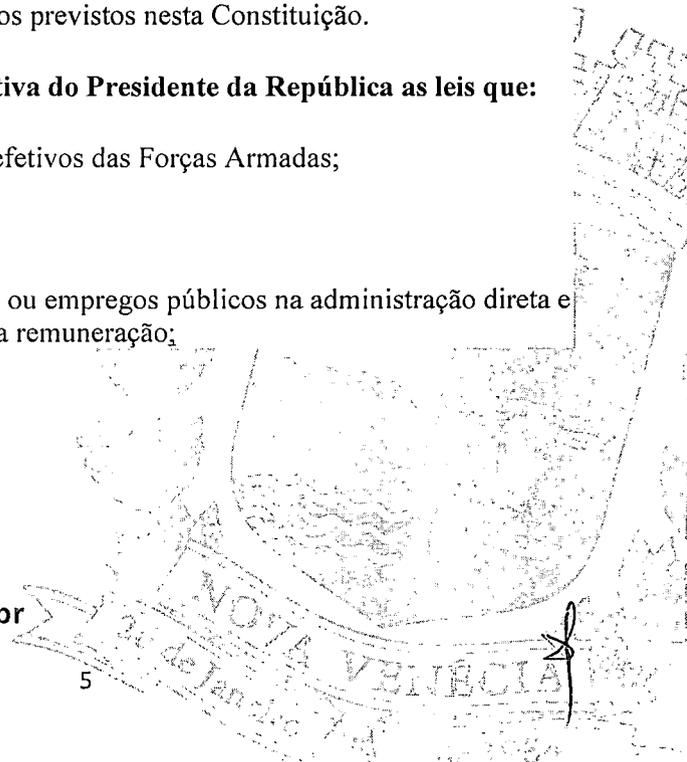
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

⁹ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Constituição do Estado do Espírito Santo em seu art. 63, parágrafo único também arrola as matérias de competência legislativa privativa do Governador do Estado, senão vejamos:

Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 101, de 15 de julho de 2015.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 20 de agosto de 1997.

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de junho de 2001. (ADI nº 2755 – julgada improcedente)

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (ADI nº 400 – aguardando julgamento)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, em simetria com a Constituição Federal e Estadual, igualmente reserva as matérias de competência para iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Art. 44. A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;

b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a *[sic]*. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.

Analisando conjuntamente a Constituição Federal (art. 61, §1º), a Constituição Estadual do ES (art. 63, parágrafo púnico) com a Lei Orgânica Municipal (art. 44, §1º), percebe-se que a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 51/2022 é concorrente.

Insta frisar, que o rol elencado no art. 61, §1º da Constituição Federal, o qual confere às matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo é estrito e não permite interpretação ampliada. Nesse sentido, assim já se manifestou o STF no RE 729729:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL – INICIATIVA – SEPARAÇÃO DOS PODERES – PRECEDENTES DO PLENÁRIO – PROVIMENTO.

2. Assiste razão ao recorrente. Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 724/RS, relator o ministro Celso de Mello, acórdão publicado no Diário da Justiça em



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



27 de abril de 2001, ação direta de inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora a ministra Ellen Gracie, acórdão publicado no Diário da Justiça em 25 de maio de 2007, e ação direta de inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator o ministro Eros Grau, acórdão publicado no Diário da Justiça em 24 de agosto de 2007. Confirmam a ementa do acórdão formalizado pelo Colegiado Maior nesse último processo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [...] 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Incumbe ao município complementar a legislação relativa à proteção do meio ambiente, pelo qual respondem indistintamente as instâncias políticas representativas dos interesses locais. (RE 729729, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 13/12/2016, publicado em DJe-017 DIVULG 31/01/2017 PUBLIC 01/02/2017).

Conforme art. 18, inciso XII da Lei Orgânica Municipal:



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Art. 18 Compete à Câmara Municipal, privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

XII - conceder título honorífico a pessoas que tenham reconhecidamente prestado serviços ao Município, mediante **decreto legislativo** aprovado pela maioria de dois terços de seus membros;

O Regimento Interno desta Casa de Leis, dispõe que a concessão de honrarias, se dá através de expedição de decreto legislativo, pelo Plenário, de título de cidadão honorário a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços à comunidade, conforme art. 46, inciso V, alínea “e”.

Desta feita, analisando a legislação acima mencionada, infere-se que se trata de assunto de interesse local (art. 30, inciso I da CF/1988) e que a iniciativa legislativa é concorrente.

Quanto ao tipo de proposição, Projeto de Lei Ordinária, entende-se que é o correto para o objeto em apreço, tendo em vista que não foi localizada na legislação, a menção expressa quanto à obrigatoriedade de que fosse elaborada uma Lei Complementar para a temática.

CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 51/2022, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 02 de setembro de 2022


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica.