



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 113/24 – Institui o programa Farmácia Solidária para Animais de Estimação – “PET” no âmbito do Município de São Pedro e dá outras providências.

Conforme entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência, tem-se certo que, no âmbito do ordenamento jurídico em vigor, o Município pode legislar acerca dos direitos à proteção da saúde e do bem-estar animal, podendo ser considerado de interesse local do município, de modo que não há que se falar em violação à competência legislativa de outro ente federado.

Nesse passo, cabe afirmar que a Constituição Federal é a fonte primária das normas do Direito Animal, pois dela se extraem os princípios da dignidade aplicável à seara animal, sendo o artigo 225 o mais relevante ao tratar do assunto, pois dispõe sobre o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, responsabilizando o Poder Público e a coletividade acerca do dever de defendê-lo e preservá-lo.

Diversas outras leis, também visam a proteção animal, principalmente do seu bem-estar, levando em consideração suas necessidades e sentimentos, a fim de que seja preservada sua qualidade de vida não somente da visão dos humanos. No âmbito estadual, a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, instituiu o Código de Proteção aos Animais do Estado.

Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui fazer por intermédio de emenda supressiva, tão somente em relação ao seu artigo 3º, o qual viola o princípio constitucional da separação dos Poderes, a fim de retirar do dispositivo ora indicado, sendo isso não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

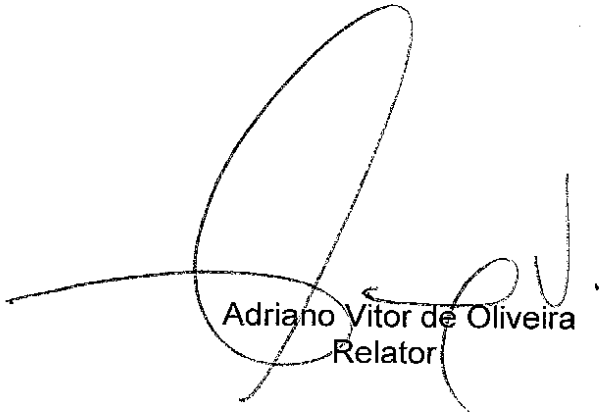
São Pedro, 11 de novembro de 2024.



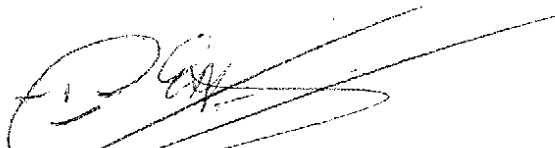
Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Sala das Comissões,



Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Elias Garcia Candeias
Presidente



Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 113/24** – Institui o programa Farmácia Solidária para Animais de Estimação – “PET” no âmbito do Município de São Pedro e dá outras providências.

Conforme entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência, tem-se certo que, no âmbito do ordenamento jurídico em vigor, o Município pode legislar acerca dos direitos à proteção da saúde e do bem-estar animal, podendo ser considerado de interesse local do município, de modo que não há que se falar em violação à competência legislativa de outro ente federado.

Nesse passo, cabe afirmar que a Constituição Federal é a fonte primária das normas do Direito Animal, pois dela se extraem os princípios da dignidade aplicável à seara animal, sendo o artigo 225 o mais relevante ao tratar do assunto, pois dispõe sobre o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, responsabilizando o Poder Público e a coletividade acerca do dever de defendê-lo e preservá-lo.

Diversas outras leis, também visam a proteção animal, principalmente do seu bem-estar, levando em consideração suas necessidades e sentimentos, a fim de que seja preservada sua qualidade de vida não somente da visão dos humanos. No âmbito estadual, a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, instituiu o Código de Proteção aos Animais do Estado.

Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, acompanho a decisão da Comissão Permanente, e, concluí fazer por intermédio de emenda supressiva, tão somente em relação ao seu artigo 3º, o qual viola o princípio constitucional da separação dos Poderes, a fim de retirar do dispositivo ora indicado, sendo isso não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Verifica-se que atendem aos requisitos legais e não possui vícios que impeçam sua apreciação em Plenário.

São Pedro, 11 de novembro de 2024.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo


Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº: 085/2024

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 113/2024: INSTITUI O PROGRAMA FARMÁCIA SOLIDÁRIA PARA ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO – “PET” NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autores: Vereador Luiz Fernando Gomes Altos.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa parlamentar e autoria do Ilustre Vereador mencionado em epígrafe, enquanto representante do Poder Legislativo Municipal, que instituir o programa “Farmácia Solidária Pet” no Município de São Pedro/SP.

Com efeito, o aludido programa consiste em política pública municipal destinada à arrecadação de sobras de medicamentos veterinários não vencidos, junto à população e sua subsequente distribuição aos tutores de animais necessitados, sob supervisão, após rigoroso controle de sua qualidade e prazo de validade feito por um profissional veterinário devidamente qualificado e responsável.

Na justificativa apresentada pelo nobre parlamentar autor da propositura, afirma-se que a medida visa evitar o desperdício de medicamentos veterinários, que frequentemente expiram sem uso completo. Além disso, beneficia a população de baixa renda com acesso a esses medicamentos, promovendo eficiência e economicidade para o município.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1 DA CONSTITUCIONALIDADE DO OBJETO DA PROPOSITURA

Inicialmente, cumpre observar que na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União, a fim de assegurar o pacto federativo, bem como o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

E, na concretização desses princípios, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Já a Lei Orgânica do Município de São Pedro assim dispõe acerca da matéria objeto da propositura ora analisada:

Art. 15. Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

XXVIII – dispor sobre registro, guarda, vacinação e captura de animais, com a finalidade precípua de controlar e erradicar moléstias de que possam ser portadores ou transmissores;

[...]

Art. 16. Nos termos da lei complementar federal, ao Município, em comum com a União e o Estado, cabem, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

II – prestar proteção especial à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

XI – prover sobre a defesa da flora e da fauna;

Da leitura dos dispositivos constitucionais e legais acima mencionados, bem como conforme entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência, tem-se certo que, no âmbito do ordenamento jurídico em vigor, o Município pode legislar acerca dos direitos à proteção da saúde e do bem-estar animal, podendo ser considerado de interesse local do município, de modo que não há que se falar em violação à competência legislativa de outro ente federado.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Neste passo, cabe afirmar que a Constituição Federal é a fonte primária das normas do Direito Animal, pois dela se extraem os princípios da dignidade aplicável à seara animal, sendo o artigo 225 o mais relevante ao tratar do assunto, pois dispõe sobre o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, responsabilizando o Poder Público e a coletividade acerca do dever de defendê-lo e preservá-lo.

Diversas outras leis, também visam a proteção animal, principalmente do seu bem-estar, levando em consideração suas necessidades e sentimentos, a fim de que seja preservada sua qualidade de vida não somente da visão dos humanos. No âmbito estadual, a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, instituiu o Código de Proteção aos Animais do Estado. Já no âmbito internacional, o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, que assim estabelece:

Artigo 2º:

- 1. Todo o animal tem o direito a ser respeitado.*
- 2. O homem, como espécie animal, não pode exterminar os outros animais ou explorá-los violando esse direito; tem o dever de pôr os seus conhecimentos ao serviço dos animais.*
- 3. Todo o animal tem o direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem.*

Desta forma, ao nosso sentir e de um modo geral, a presente propositura apresenta-se razoável e proporcional aos fins a que se propõe, bem como em conformidade com os preceitos da Constituição Federal.

Por fim, no que tange à iniciativa do projeto de lei, igualmente não se vislumbra vício ou irregularidade na autoria parlamentar da propositura. Isso porque a matéria tratada não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, igualmente, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

Em relação às matérias legislativas cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a Lei Orgânica do Município de São Pedro assim dispõe:

Art. 49. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, respeitada a iniciativa privativa da Câmara Municipal;



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

II - Servidores públicos do Poder Executivo, da Administração indireta e autarquias, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias;

III - Criação, estruturação e atribuições das Secretarias, e órgãos da Administração Pública;

IV - Matéria orçamentária, financeira e a que autorize abertura de créditos ou conceda auxílio e subvenções, ressalvado o que dispõe o artigo 50, inciso I, desta Lei Orgânica.

Tal entendimento se verifica uma vez que a proposição não cria órgão, nem tão pouco reorganiza a estrutura e atribuições de órgãos já existentes, limitando-se, tão somente, a estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas, fixando, de forma genérica, preceitos a serem observados pelos órgãos competentes (dentro do quadro normativo já existente) com relação à instituição do Programa Farmácia Veterinária Solidária no âmbito do município e dá outras providências

Nessa linha de raciocínio, faz-se de suma importância distinguir entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente. As Políticas Públicas são conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, com participação de entes públicos ou privados, que visam a produção de resultados que assegurem determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. O planejamento de programas, ações, metas e objetivos constituem também objeto de estudo da própria Administração Pública, entendida como atividade do Estado que deve organizar o funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade.

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito previsto no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, trazemos reflexões jurídicas emanadas dos membros do Supremo Tribunal Federal, conforme:

Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento sobre lei que criava o programa Saúde Itinerante (ADI nº 3.178/AP): (...) "a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública". Ministro Dias Toffoli, no julgamento sobre lei que criava o



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

*programa Rua da Saúde (AgR no RE nº 290.549/RJ), em seu voto, afirma que, em suma, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, declarando ainda: (...) “a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa”. **Ministro Eros Grau**, no julgamento sobre lei que criava o programa de gratuidade de testes de paternidade e maternidade (ADI nº 3.394/AM), afastou a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, afirmando em seu voto: (...) “ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local”.*

Destarte, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a possibilidade de criar novos órgãos, atribuições ou mesmo se imiscuir na atividade tipicamente administrativa, mas principalmente estabelecer diretrizes gerais de programas que irão racionalizar a atuação governamental e assegurar a concretização de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Assim, sob a análise de tais aspectos, é possível concluir que o Projeto de Lei nº 085/2024 apresenta conformidade com o ordenamento jurídico em vigor.

No entanto, com relação ao artigo 3º da propositura, cabe fazer a seguinte ressalva.

II.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 2º, o princípio da separação dos Poderes, segundo o qual o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário devem atuar de forma independente e harmônica entre si. Cada Poder possui funções típicas e atípicas bem definidas: o **Legislativo** é incumbido da criação de normas e da fiscalização dos atos do Executivo, enquanto o **Executivo** é responsável pela execução das políticas públicas e pela administração dos serviços públicos.

Nesse contexto, a Câmara Municipal, como órgão do Poder Legislativo, tem sua atuação primária voltada para a produção normativa e para a fiscalização dos atos administrativos praticados pelo Executivo, em especial no que diz respeito à aplicação das políticas públicas e ao uso dos recursos municipais. Desta forma, o papel do



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Legislativo é elaborar normas que regulam o funcionamento de programas e acompanhar sua execução, mas não implementá-los diretamente.

Feita essa introdução, analisemos a redação artigo 3º constante da proposta legislativa:

“Art. 3º - A Câmara Municipal apoiará permanentemente o Programa, providenciando sua ampla divulgação e busca de parcerias, inclusive junto aos clubes de serviços, universidades, associações, sindicatos, dentre outros.”

Ao exigir que a Câmara Municipal promova a divulgação e articule parcerias para o Programa "Farmácia Solidária Pet", o art. 3º do projeto de lei atribui ao Legislativo funções de caráter executivo, o que representa um desvio de sua função típica e um potencial comprometimento de sua independência.

A responsabilidade pela execução de programas, incluindo a promoção e a organização de parcerias, é inerente ao Executivo, que dispõe de estrutura e competência administrativa para tanto. Portanto, ao delegar funções executivas à Câmara, o dispositivo do projeto de lei contraria o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Isto posto, conclui-se que o art. 3º do projeto de lei apresenta vício de inconstitucionalidade material. Para sanar esse vício e tornar o projeto adequado ao ordenamento jurídico, sugere-se a apresentação de uma emenda modificativa ao dispositivo, reformulando-o para limitar a atuação da Câmara ao apoio institucional, sem incumbências executivas.

A redação alternativa proposta para o art. 3º é a seguinte:

"Art. 3º A Câmara Municipal poderá apoiar o Programa, incentivando sua divulgação junto à população e sugerindo parcerias com entidades como clubes de serviço, universidades, associações, sindicatos e outros interessados."

Essa alteração preserva o caráter institucional do apoio da Câmara ao programa, evitando uma atuação de natureza executiva e garantindo a constitucionalidade do dispositivo.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para o caso em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer aos dois turnos de discussão e votação, presente a maioria dos Vereadores.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

- a) pela **PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 113/2024, **tão somente em relação ao seu artigo 3º**, o qual viola o princípio constitucional da separação dos Poderes, recomendando-se a elaboração de emenda supressiva a fim de retirada do dispositivo ora indicado, ou de emenda modificativa, nos termos da sugestão indicada no capítulo “II.2” da presente manifestação;
- b) pela **CONSTITUCIONALIDADE E VIABILIDADE JURÍDICA** no tocante aos demais aspectos jurídicos formais e materiais do Projeto de Lei nº 113/2024, reunindo condições para seguir seu trâmite regimental nesta A. Casa de Leis.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 05 de novembro de 2024.


VICTOR GARCIA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP
OAB/SP Nº 410.485