Estado do Rio Grande do Norte

Câmara Municipal de Caicó

PROJETO DE LEI
Nº 023/2023

EMENTA: DISPÕE SOBRE A INSTUIÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR DO TEMA "DIREITO E PROTEÇÃO AOS ANIMAIS" NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE CAICÓ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR(A)/PROPONENTE: FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA

DATA: 26/04/2023

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA
GABINETE DO VEREADOR FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA

PROJETO DE LEI Nº 023 /2023

PROTOCOLO 26/04/2023 17:15 horas

O Vereador **FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA**, no desempenho de seu mandato, com fundamento na Lei Orgânica e no art. 136 e ss. do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apresenta o seguinte **Projeto de Lei**:

EMENTA: Dispõe sobre a instituição da obrigatoriedade de abordagem interdisciplinar do tema "Direito e Proteção aos Animais" na rede municipal de ensino no Município de Caicó, e dá outras providências.

Art. 1º. Fica instituída a obrigatoriedade de abordagem interdisciplinar do tema "Direito e Proteção aos Animais" na rede municipal de ensino, com aplicação de metodologias que incentivem a promoção da saúde animal, o bem-estar animal e a preservação do meio ambiente.

Art. 2º. A abordagem prevista no caput do art. 1º seguirá as seguintes competências:

I - Estimular a comunidade escolar a promover ações de cuidados com os animais;
II - Agir, de forma individual e coletiva, com responsabilidade sócio-ambiental;
III - Tornar o ambiente escolar um espaço de proteção aos animais.

Art. 3º. O Poder Executivo Municipal e as unidades da rede municipal de ensino ficam autorizados a celebrar convênios e firmar parcerias para a consecução dos objetivos previstos na presente Lei.

Art. 4º. Caberá ao Poder Executivo Municipal a regulamentação da presente Lei, no que couber, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados de sua publicação.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Caicó/RN, ____de _____ de 2023.

FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA
Vereador – REP

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA
GABINETE DO VEREADOR FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA

JUSTIFICATIVA

De início, incumbe destacar que o presente projeto de lei preenche o requisito da constitucionalidade formal, não havendo que se falar em vício de iniciativa e/ou infringência de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A propósito, acerca da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dispõe o art. 61 da CF:

> Art. 61. [...]
> § 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;
> 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;
> 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;
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Por simetria, é o mesmo texto, *mutatis mutandis*, aplicado pela Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (CE), vide seu art. 46, § 1º. Já a Lei Orgânica Municipal (LOM), a seu turno, prevê:

> Art. 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos;
> II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - matéria orçamentária, bem assim a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios,
> prêmios e subvenções;
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso III.

Vê-se que, especificamente em âmbito municipal, são matérias de inciativa exclusiva do prefeito apenas aquelas atinentes à organização administrativa, servidores públicos e matéria orçamentária.

A respeito do vício de iniciativa em proposições legislativas, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou entendimento, em sede de repercussão geral, de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE 878911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 19.09.2016).

Ainda mais, o mesmo STF já firmou posição no sentido que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal (CF), que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Em vista disso, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo (cf. ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. em 16.11.2006; ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 02.03.2015; e ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.08.2008).

No caso do presente projeto de lei, este sequer cria qualquer despesa, limitando-se a autorizar atividade futura da Administração Pública Municipal, cuja efetivação não escapará à esfera discricionária do administrador, a quem caberá o juízo da oportunidade e conveniência para tanto. Foi nesse sentido, aliás, que já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) em matéria similar (cf. ADI 20160062676 RN, Rel. Juiz Ricardo Procópio (convocado), Tribunal Pleno, J. em 15.02.2017).

Dessa forma, há espaço para que o legislador municipal, no exercício de sua competência legislativa e sem colocar em risco a cláusula de reserva da Administração, exerça o seu *múnus* parlamentar.

A bem da verdade, o parlamento, além de ser o órgão mais eclético em termos de representatividade, também tem parte na eleição de melhorias para o município, inclusive por ser, certamente, o maior receptor de demandas da população. Não por menos, o prefeito conta com o apoio de uma bancada governista de vereadores e de um líder, sabidamente inclinados a defender as prioridades da gestão municipal, o que não significa que seus projetos hão de prevalecer sob qualquer circunstância.

Especificamente em relação à matéria de saúde pública, como os cuidados animais, a jurisprudência do STF é sólida no sentido de que os municípios possuem competência legislativa suplementar para normas que tratem de interesse local relativo à proteção à saúde, por força do art. 30, I e II, da CF (cf., por ex., ADPF 109).

Vencidos estes pontos e não havendo qualquer inconstitucionalidade formal na proposição, passa-se à sua justificação material.

É sabido que o Município, atualmente, carece de medidas de eficaz controle e tratamento de doenças em animais, sobretudo aqueles em situação de rua, havendo, ainda, grande população de animais atendidos por entidades de proteção sem a necessária contrapartida municipal para as intervenções de saúde.

Esses animais não raramente são vítimas do descaso e dos maus-tratos por parte da população, sendo inegável que tal cultura de violência somente pode ser modificada por meio da educação e da formação de base.

Nesse contexto, é inegável que o tratamento de tal tema nas unidades da rede municipal de ensino será de grande valia com vistas a atingir os objetivos de estimular a comunidade escolar a promover ações de cuidados com os animais; agir, de forma individual e coletiva, com responsabilidade sócio-ambiental; e tornar o ambiente escolar um espaço de proteção aos animais.

Por último, é imperioso reforçar que a aplicação do presente projeto não será imediata e deverá ser regulamentada pelo Município, no que for preciso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o qual se considera suficiente para que o Poder Público organize e planeje a implementação das iniciativas aqui tratadas.

Assim, conta-se com o habitual apoio dos membros deste Poder Legislativo a fim de que o presente projeto de lei seja aprovado e cumpra devidamente as suas finalidades.

Câmara Municipal de Caicó/RN, ____de _____ de 2023.

FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA
Vereador – REP

Projeto de Lei nº 023/2023
Autoria: Fransklâneo Diogo da Silva (Republicanos)

PARECER

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do parlamentar Fransklâneo Diogo da Silva, tombado sob o nº 023/2023, com ementário *"Dispõe sobre a instituição da obrigatoriedade de abordagem interdisciplinar do tema "Direito e Proteção aos Animais" na rede municipal de ensino no Município de Caicó, e dá outras providências"*.

De acordo com o parlamentar, o objetivo primordial é trazer benefícios sociais aos alunos no manejo de situações peculiares em seu desenvolvimento, em consonância com o ECA, haja vista a visão de prevenção de diversos tipos de violência contra os animais e ao meio ambiente.

Ao ver do parlamentar, a implantação dessa abordagem interdisciplinar em questão contribuirá de sobremaneira para combater as práticas atualmente vistas no Município quanto aos maus tratos e abandono de animais, e, consequentemente, envidará esforços para formação do cidadão.

Após as formalidades de estilo, nos moldes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caicó (RI/CMC), os autos vieram à Procuradoria para emissão de parecer.

É o que importa relatar.
Passo a opinar.

Ante acta, importante destacar que o exame desta Procuradoria cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual se incursiona em discussões de ordem técnico-jurídica, não havendo incidência no juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Superado esclarecimento em comento, verifica-se o preenchimento dos requisitos regimentais formais insculpidos nos arts. 137 e 139 do RI/CMC, respectivamente acerca da técnica legislativa e da proposição, vê-se que o presente projeto cumpre as regras de formatação e elaboração.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "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."

O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Alexandre de Moraes afirma que "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (*in* Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740)

In casu, a medida que se pretende aprovar no âmbito do Município de Caicó se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei em comento visa aprimorar a educação escolar mediante a inclusão, no estrito âmbito local, de tema transversal relativo à abordagem interdisciplinar de "Direito e Proteção aos Animais", o que não encontra resistência na Constituição Federal de 1988 quanto à competência.

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém lembrar que o objetivo primordial do Projeto de Lei em tela é promover a proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes, alunos das escolas públicas municipais, por meio da educação cidadã, preparando-os para o agir ético e respeito a sua integridade física e psíquica, além de valores sociais.

O artigo 227, *caput*, da CF/88 prevê que "É dever da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.". A expressão "Estado", obviamente, traduz-se em um conceito *lato sensu*, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atendendo às diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas destinadas à proteção integral e absoluta das crianças e dos adolescentes, que passaram a ser tratadas como efetivos sujeitos de direitos. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes. Veja-se

> *Art. 3º A criança e o adolescente gozam de **todos os direitos fundamentais** inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da **proteção integral** de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.*
>
> *Art. 4º É **dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e do **poder público** assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos*

> *referentes à vida, à saúde, à alimentação, à* ***educação****, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*
>
> *Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.*

É perceptível, portanto, que a medida pretendida no Projeto de Lei nº 093/2018 é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990).

Ocorre que o Projeto de Lei em disceptação, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa. O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da Carta Magna, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos.

A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Na CRFB/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, o qual prevê preveem os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo.

Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.

Na Lei Orgânica Municipal, tais restrições são repetidas e detalhadas no art. 40, sendo de observância obrigatória na análise jurídica das proposições:

> Art. 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos;
> II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - matéria orçamentária, bem assim a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso III.

Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos ("organização administrativa", "servidores públicos", "criação, estruturação e

atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública", "serviços públicos"), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, **embora indiscutível o mérito**, a medida acaba por determinar a inclusão de uma obrigatoriedade de abordagem interdisciplinar nas escolas municipais, o que transpõe os limites do princípio da separação dos poderes, visto que interfere em atos de organização administrativa que cabem apenas ao Prefeito praticar, com o apoio dos órgãos que formam o sistema municipal de ensino.

Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CRFB/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa:

> 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:
> II - disponham sobre:
> (...)
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> (...)

Em pesquisa a respeito do tema, obteve-se informação de que, em âmbito nacional, os temas transversais estão fixados nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN, sendo definidos como assuntos que devem permear todas as disciplinas obrigatórias curriculares das instituições de ensino, por se referirem diretamente à educação para a cidadania e à formação moral e social dos estudantes.

São temas que, embora não possuam autonomia curricular tal como a Matemática e a Língua Portuguesa, devem estar presentes na atuação profissional dos professores como complementação das disciplinas obrigatórias, visando ao aperfeiçoamento pessoal de cada educando.

Os eixos atualmente existentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN são **Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde e Orientação Sexual**, nada impedindo, contudo, que Estados e Municípios definam novas temáticas, desde que respeitada a titularidade do Chefe do Executivo e que tais assuntos tenham relevância na perspectiva regional ou local.

Como foi dito, **a definição das temáticas, em âmbito local, compete ao Prefeito, com o apoio dos órgãos formadores do sistema municipal de ensino, não cabendo ao Poder Legislativo essa tarefa**, até porque depende de atos de planejamento e de organização administrativa, além de abrir margem para uma excessiva atividade

legislativa, por iniciativa parlamentar, no sentido da previsão de outros assuntos que devam ser tratados como transversais no âmbito da educação municipal.

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei em tela contém vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, por dispor sobre matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 2º e 61, § 1º, II, "b", da CRFB/88 e do art. 40, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

A devolução de um Projeto para o Gabinete do respectivo vereador, para os fins que se fizerem necessários, é atribuição exclusiva do Presidente desta Casa Legislativa, nos seguintes termos do RI/CMC:

> **Art. 20** Compete ainda, privativamente, ao Presidente:
> (...)
> III – Quanto às proposições:
> (...)
> d) Devolver ao autor, a proposição que não esteja devidamente formalizada na forma deste Regimento e em termos que não permitam perceber a vontade legislativa, ou aquelas que versem matéria estranha à competência da Câmara, cabendo recurso ao Plenário, com efeito suspensivo;
> (...)

Ante o exposto, com fulcro no art. 133 e 135 do RI/CMC, esta Procuradoria **opina** pela **DEVOLUÇÃO DO PROJETO DE LEI** em epígrafe, por parte do Excelentíssimo Senhor Presidente, conforme exegese da alínea "d" do inciso III do art. 20, também do RI/CMC, ao Gabinete do Parlamentar autor, com a **sugestão** de **ENCAMINHAR SUAS RAZÕES AO PODER EXECUTIVO**, haja vista a matéria tratada ser de sua iniciativa privativa, nos termos do art. 40 da Lei Orgânica.

É o parecer.
S.M.J.

Caicó/RN, 30 de outubro de 2023.

NAVDE RAFAEL VARELA DOS SANTOS
Procurador da Câmara
Portaria nº 117/2021, de 01/12/2021

Projeto n° 023/2023

DESPACHO DE ARQUIVAMENTO

Vistos, etc.

Em observação ao Parecer Jurídico contido nos autos, determino o arquivamento do Projeto de Lei 023/2023.

Cumpra-se.

Caicó/RN, 11 de março de 2024.

IVANILDO DOS SANTOS DA COSTA
Presidente