PROJETO DE LEI Nº 039/2021

EMENTA: Institui no Município o Dia da Proteção e do Bem-Estar Animal e dá outras providências.

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica instituído o Dia da Proteção e do Bem-Estar Animal, a ser comemorado, anualmente, no dia 4 de outubro.

Art. 2°. – Fica o Poder Executivo autorizado a estimular e promover campanhas de conscientização, que terão como objetivos a proteção e o bem-estar animal, domésticos ou não, especialmente:

I - a importância da higiene individual do animal e do seu ambiente de convívio, com remoção diária dos dejetos, controle de parasitose, circulação de ar, acesso ao sol e área coberta protegido de intemperes climáticas, garantindo–lhes comodidade e segurança;

II - oferecer alimentação de boa qualidade e administrada em quantidade compatível com as necessidades da espécie e observada sua fase de evolução fisiológica, notadamente idade, sexo, fêmea prenhe ou em fase de lactação e velhice;

III - fornecer água fresca, limpa e em quantidade farta;

IV - manter comedouros e bebedouros em número, formato e quantidade tal que permita aos animais satisfazerem suas necessidades sem que haja obstáculos ou competição;

V - manter os animais nos limites de sua propriedade, em local ventilado, garantindo–lhes proteção contra intempéries, ruídos excessivos, acesso a sol e área coberta;

VI - manter o animal vacinado contra raiva e demais zoonoses e revacinar dentro dos prazos recomendados pelo fabricante do produto utilizado ou de acordo com recomendação médico-veterinária;

VII - recolher as fezes de seus animais nas vias públicas;

VIII - identificar seus animais de forma permanente, com placas de identificação, ou chip de identificação;

IX - providenciar assistência médica veterinária;

X - garantir que não que sejam mantidos num mesmo recinto, com outros animais que os aterrorizem ou molestem;

XI - não manter presos por correntes, cordas, cabos ou similares por período superior a 1 (uma) horas diárias;

XII - a posse, o controle reprodutivo e destinação responsável dos filhotes, a fim de evitar que as fêmeas procriem ininterruptamente e sem repouso entre as gestações, de forma a prevenir danos à saúde do animal, crias indesejáveis e o consequente abandono de animais;

XIII - a proibição de conduzir o animal em vias públicas sem o uso de coleiras e guias adequadas ao seu tamanho e porte, comandado sempre por pessoa com idade e força suficiente para controlar seus movimentos;

XIV - manter o animal em local com dimensões apropriadas ao seu porte e número de animais, de forma a permitir-lhes conforto, livre movimentação e possibilidade de exercitar-se;

Art. 3°. – As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria, suplementada se necessário.

Art. 4°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 25 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição tem como objetivo principal promover a conscientização, o estimula e a proteção ao bem-estar animal em âmbito municipal.

O que se pretende é ver propagado, de forma especialíssima, a importância não somente da proteção, mas do bem-estar animal, interpretado este último de forma a permitir a pronta relação com a avaliação dos conceitos de necessidades, liberdade, felicidade, adaptação, controle, capacidade de previsão, sentimentos, sofrimento, dor, ansiedade, medo, tédio, estresse e saúde dos animais.

Num momento de preocupação mundial com a questão de preservação animal e ambiental, se faz oportuno atribuir extensão legislativa que visa garantir alcance e destaque às ações preventivas, portanto, antecedentes as quais derivam da promoção e do bem-estar animal.

Quanto à competência legislativa material, embora o art. 24, VI e XII, da Constituição atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar acerca de proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde, fauna e flora, há de ser interpretado em consonância com o art. 23, II e VI, da Constituição da República pelo qual se verificar que é atribuição dos Municípios proteger o meio ambiente e cuidar da saúde, observando o art. 30, I e II, da CF/88: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.

Indubitável, assim, que a proposição não se constitui em ato concreto de administração, mas sim norma geral abstrata com o propósito de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Poder Público municipal implementá-la através de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar, conforme artigo 84, IV, da Constituição da República, ou seja, respeitando os critérios de conveniência e oportunidade da Administração.

Secundariamente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Se para cumprir as exigências do Projeto de Lei será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei proposição e ao momento de adotá-los.

Assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

Em análise o presente Projeto tem como pano de fundo conteúdo praticamente idêntico ao já analisado por Tribunais Pátrios em atos normativos similares:

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei nº 11.365, de 7 de julho de 2016, do município de Sorocaba que "Institui no município o Dia da Proteção e do Bem-Estar Animal e dá outras providências". Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2226651-95.2016.8.26.0000, Relator (a): João Márcio Bartoli;

> Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/02/2017; grifou-se).

Resumindo, a presente proposição possui conteúdo similar à outras já existentes e com plena validade e eficácia no âmbito de outros municípios brasileiros como no município de São Roque/SP e no município de Sorocaba/SP, apenas para citar dois exemplos do que se diz aqui.

Até mesmo a jurisprudência do STF é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (*i*) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (*ii*) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (*iii*) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, três situações inexistentes aqui.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei

> 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Assim, não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 112, § 2°, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas. A razão é simples.

Da proposição em foco não se vislumbra qualquer obrigação ao Poder Executivo que implique diretamente a necessidade de fonte específica em termos financeiro-orçamentários para atendimento de novos encargos, aspecto.

Hoje, a mera alegação de que a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

O entendimento é unânime: não é necessária a indicação de fonte de custeio pela lei municipal (art. 167, I, da CF/88) de início, até porque a implementação da lei e de seus efeitos na parte em que poderia gerar gastos ao Poder Executivo dependerá de sua própria atuação, ou seja, no momento

que entender adequado suportará eventuais gastos, o que não precisa acontecer, necessariamente, no atual exercício financeiro. E, ainda que assim não fosse, caberia a aplicação da orientação firmada pelo Plenário do STF, ao julgar a ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes: "*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro*". Outros precedentes: REs 702.893-ED e 681307-AgR; Rel. Min. Celso de Mello, e AREs 792.118-AgR e 780.317-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 25 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador