



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: OF. CMC N.º 212/2024

REQUERENTE: JOÃO MARCOS CUNHA FILHO

ASSUNTO: ANÁLISE DE MINUTA DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SOCORRO AOS ANIMAIS ATROPELADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE COLATINA/ES, PROJETO DE LEI N.º 072/2022

Ementa: Controle de Constitucionalidade. Controle de Legalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise de controle preventivo de minuta de Lei de iniciativa do Vereador João Marcos Cunha Filho que objetiva criar a Lei Municipal n.º 072/2022, ou seja, trata-se de projeto de lei que visa dispor sobre a obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados no âmbito do Município de Colatina/ES.

Após tramitação, a Minuta de Lei com conteúdo criador veio por meio destes autos para esta Procuradoria, para parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre destacar que a elevação de uma Minuta de Lei ao patamar de Lei Municipal passa sempre pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Nessa sentido, ressalta-se que no presente parecer jurídico busca dar subsídio ao Chefe do Poder Executivo e de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: **a)** a matéria legislativa proposta deve pertencer entre aquelas de competência do Município, conforme estrutura de competência constitucional; **b)** se a competência para a iniciativa está adequada as proposições previstas pela ordem constitucional; **c)** se o ato normativo respeita os direitos e princípios fundamentais de envergadura constitucional.

Com relação à **matéria apreciada** (Minuta de Lei que cria a Lei Municipal n.º 72/2022), observa-se que a justificativa apresentada tem como finalidade dispor



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



sobre a OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SOCORRO AOS ANIMAIS ATROPELADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE COLATINA/ES, E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS.

Ademais, no mencionado projeto de lei, está descrito no art. 4º que “a fiscalização e a aplicação de multas serão de responsabilidade de órgãos municipais, conforme determinação do Poder Executivo Municipal”, viola a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo por consequência a inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, conforme incompatibilidade prescrita na Lei Orgânica Municipal nº 3.547/1990, em especial o contido no art. 77, § 1º, inciso II, alínea “c”.

Senão vejamos a patente violação:

Artigo 77 – A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - **São de iniciativa privada do Prefeito Municipal**, as Leis que:

I - Fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II – Disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;
- b) Servidores públicos do Município, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- c) **Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.**

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

Dessa forma, resta claro a patente inconstitucionalidade por vício de iniciativa, violando dessa forma a elementar contida no item “b”, qual seja, “**b**) se a competência para a iniciativa está adequada as proposições previstas pela ordem constitucional;”.

Ainda, além da conscientização da população, constante na justificativa à fl. 04, o legislador deixou evidente que o projeto de lei tem como finalidade a criação da norma para regular os maus-tratos aos animais no âmbito do município, conforme verifica-se nos termos descritos na citada lauda: “Com isso, a população não pode mais ficar inerte a esse assunto, uma vez que configura crime de maus-tratos conforme previsão da Lei dos Crimes Ambientais, segundo dispõe o Art. 32 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, pelo entendimento de que é obrigação do motorista socorrer o animal que atropelou”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto à perspectiva elementar contida no item “a” (a - a matéria legislativa proposta deve pertencer entre aquelas de competência do Município, conforme estrutura de competência constitucional), é possível verificar que a norma, embora local, viola a competência constitucional do município em legislar a presente matéria, uma vez que não cabe ao Município de Colatina legislar de forma concorrente com o Estado do Espírito Santo, bem como com a União.

Segundo deflui da Constituição Federal, ao município, compete preservar a fauna e a flora no limite de seu interesse local, sempre se restringindo à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual.

Assim sendo, pelo que se observa a Minuta de Lei (fl. 03) e das justificativas apresentadas (fl. 04), conclui-se que o ato normativo, do ponto de vista da competência não atende ao regramento constitucional que prescreve a competência legislativa, havendo óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

Tal entendimento decorre da interpretação do art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal, do art. 24, § 1º, 2º, 3º e 4º, da Constituição Federal, e art. 30, I e II, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VI - florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

...

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

...

§ 1º **No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º **A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.**

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

...



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Art. 30. Compete aos **Municípios**:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual **no que couber**; (GRIFO NOSSO)

Ademais, no mesmo sentido o TJSP já entendeu ao menos em dois casos, em controle de constitucionalidade, em sede de ADIN, nos Processos nº 2300574-81.2021.8.26.0000, 2045685-30.2022.8.26.0000, o qual reproduzimos a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 670, de 19 de novembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, 'acrescenta o §4º ao artigo 105 da Lei Complementar nº 650, de 05 de janeiro de 2021, **que institui Código que contem as Posturas Municipais e medidas do poder de polícia administrativa a cargo do Município' Maus-tratos cometidos contra animais Normativo impugnado impõe sanções ao autor da violência como proibição de propriedade de animais pelo período de 5 anos, multa e, na hipótese de reincidência, destituição permanente do poder de adquiri-los Vício de iniciativa Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) **Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração Ausência de geração de despesa pública Máculas alegadas na prefacial não verificadas - Usurpação da competência concorrente da União e dos Estados/Distrito Federal para legislar sobre normas de responsabilização ambiental caracterizada Matéria com regulamentação federal e estadual Ausente interesse local na norma impugnada - Competência suplementar do Município não pode contrariar a legislação federal e estadual existentes - Violação ao Princípio Federativo e ao Tema 145 do STF Inconstitucionalidade reconhecida** Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada procedente. VOTO Nº: 52887 ADIN.Nº: 2300574-81.2021.8.26.0000 COMARCA: SÃO PAULO AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (GRIFO NOSSO)**

Outrossim, ainda viola a competência privativa da União ao definir regras de comportamento na circulação de pessoas pelas vias do território nacional, conforme é possível ver os regramentos previstos no artigo 22, incisos I e XI, da Constituição Federal.

De igual modo, o "Órgão Especial do TJ/SP invalidou lei de Santo André que aplicava multa a motoristas, motociclistas e ciclistas que não prestassem socorro a animais atropelados". ([https://www.migalhas.com.br/quentes/379561/tj-sp-invalida-lei-](https://www.migalhas.com.br/quentes/379561/tj-sp-invalida-lei)



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



que-multa-omissao-de-socorro-a-animais-atropelados)

Segundo o TJSP, é competência privativa da União definir regras de comportamento na circulação de pessoas pelas vias do território nacional.

A título de exemplo, transcreveremos a ementa do julgado (Processo nº 2050512-84.2022.8.26.0000):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, que **“torna obrigatória a prestação de socorro a animais atropelados pelo condutor do veículo, no âmbito do Município de Santo André”**. **Matéria relativa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, incisos I e XI, da Constituição. Usurpação da competência da União para legislar sobre matéria relativa a trânsito e direito civil. Inconstitucionalidade manifesta da lei impugnada.** Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente. VOTO Nº 46.060 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2050512-84.2022.8.26.0000 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (GRIFO NOSSO)

Por outro lado, tendo em vista a **competência de iniciativa para proposição**, embora louvável o seu objeto, o PL 072/2022, vê-se que este vem emanado de vício de iniciativa.

O sistema federativo e constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, 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 CR/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, repetida na Constituição do Estado do Espírito Santo (CE/ES) pelo artigo 63, parágrafo único, os quais 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA/ES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.

No caso em discussão, percebe-se que a iniciativa ao à PL 072/2022 partiu de membro do Legislativo Municipal (Vereador João Marcos Cunha Filho), invadindo a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

O vício de iniciativa conduz à declaração de inconstitucionalidade da lei, que não se convalida com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. Essa é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz **vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado.** Dentro desse contexto, em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). (ADI 1197), rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017. (Grifo acrescido).

Com isso, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelo planejamento dos serviços públicos, violando a Lei Orgânica Municipal.

Por fim, ainda, segundo os supramencionados Acórdãos do TJSP entende-se que há inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei, uma que houve violação ao Princípio Federativo, ao imiscuir na matéria de competência privativa da União (Direito Civil, Trânsito e Transporte), bem como em matéria de competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal (Direito Ambiental, fauna).

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.




III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria **opina** pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei n.º 072/2022, pela ocorrência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e principalmente, por violação ao Princípio Federativo, imiscuindo matéria de competência privativa da União e outra Concorrente entre União e Estados/Distrito Federal.

É o parecer.

Colatina/ES, 09 de maio de 2024.


PHILIPPE LEMOS SOARES OTTZ
Consultor Jurídico
OAB/ES 17.636

NÃO RATIFICAÇÃO
PARECER DIVERGENTE COM RECOMENDAÇÕES DE VETO PARCIAL

Processo Administrativo nº: 009769/2024

Interessado: Câmara Municipal de Colatina

Assunto: Projeto de Lei nº 72/2022 de autoria do vereador João Marcos Cunha Filho, que dispõe sobre obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados no município.

Os autos deste caderno processual foram remetidos a este órgão jurídico para emissão de Parecer acerca do pedido protocolizado pelo Presidente da Câmara Municipal de Colatina, após informação de aprovação do Projeto de Lei 72/2022 em Sessão Ordinária do dia 29/04/, e remetidos a esta Procuradoria em 03/04/2024 para emissão de Parecer Jurídico.

Com a distribuição dos autos ao Consultor Jurídico Municipal, Dr. Philippe Lemos Soares Ottz, (fl. 07-13) este proferiu Parecer Jurídico, onde opina pela "*inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 072/2022, pela ocorrência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e principalmente, por violação ao Princípio Federativo*" e o Parecer foi remetido a esta Procuradoria Geral para análise de ratificação, total ou parcial, ou emissão de parecer divergente.

Em ordem, respeitosamente, registro a **NÃO RATIFICAÇÃO** do citado documento jurídico, indicando, no seu lugar, pela **VIABILIDADE JURÍDICA DO PROJETO DE LEI Nº 072/2022, RECOMENDANDO**, porém, o **VETO PARCIAL** que deverá recair sobre a totalidade dos artigos 3º, 4º e 5º.

Para tanto, diante da discordância do parecer opinativo do ilustre Consultor Jurídico, Dr. Philippe Lemos Soares Ottz, faz-se necessário expor as razões de fato e de direito que justificaram o meu parecer. Para tanto, passo a aduzir nos tópicos doravante alinhavados



Primeiramente, verifico que a construção principal do parecer do Consultor Jurídico Municipal, Dr. Philipe Lemos Soares Ottz, (fl. 07-13) , lança seu principal argumento na inconstitucionalidade pela leitura dos inciso VI e VIII do art. 24, e pelo art. 22, inciso XI, da Constituição Federal 1988, indicando que o Projeto de lei, embora louvável a iniciativa do Nobre Vereador, teria como escopo uma verdadeira proposição de norma de trânsito, uma vez que obrigaria os condutores e passageiros de veículos a prestar socorro caso atropelam algum animal que esteja transitando em vias públicas.

Objetivamente, sobre esse ponto, verifico que o Projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador tem sim um objetivo parcial de proteção de animais, não podendo ser considerado uma proposição que versa sobre norma de trânsito, ou mesmo que vise regular fauna ou dano ao meio ambiente.

Nesse ponto, rememoro que o Município tem o dever CONSTITUCIONAL de proteger os animais (art. 23, inciso VI e VII da CF/88), podendo sim legislar de forma suplementar acerca do tema (art. 30, inciso II da CF/88), seja para disciplinar a situação dos animais que se inserem no âmbito local

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

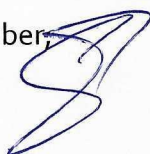
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



Assim, respeitosamente, entendo que o PL 072/2022, em parte, se insere no âmbito do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possibilitando que, "em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse" [STF, Plenário, ADPF 567-SP, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 1/3/2021, publicado em 29/3/2021º].

Como a competência legislativa municipal se destina, precipuamente, para os assuntos de interesse local, é justificável a intenção da lei para abranger e proteger os animais diretamente ligados as questões urbanas. Notadamente, verifico que o PL versa parcialmente sobre esse tema.

Sobre a iniciativa partir da Câmara Municipal e não do Chefe do Poder Executivo, é importante afirmar que, no que diz respeito à iniciativa para deflagrar o processo legislativo relacionada à normas de proteção dos animais., no âmbito da nossa Lei Organica, não há reserva ao Chefe do Executivo de legislar exclusivamente sobre o tema, porém, verifico que os artigos 3º, 4º e 5º fogem a esta temática.

Portanto, opino pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA de sanção dos artigos 1º, 2º, 6º e 7º do PL 072/2022.**

Entretanto, com relação aos artigos 3º, 4º e 5º, embora entenda louvável a proposta do legislador, sobre esses regramentos o fato é que a iniciativa do projeto de lei não pode ser originária do Poder Legislativo, pois evidencia-se a criação de novas atribuições às Secretarias Municipais, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer, portanto, opino pelo **VETO aos textos dos artigos 3º, 4º e 5º do PL 072/2022.**

Isto posto, sem mais a acrescentar, **promovo** a remessa dos autos deste caderno processual **ao Gabinete do Prefeito Municipal** para deliberação superior.

Colatina/ES, 17 de maio de 2024.


GUILHERME DE CASTRO PEREIRA

OAB/ES 39.553

Procurador-Geral do Município de Colatina

Decreto Municipal nº 29.028 de 21 de março de 2024