



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO.

EMENDAS ADITIVAS NÚMEROS 1028-6, 1028-7, 1028-8 E EMENDAS MODIFICATIVAS 1028-9, 1028-10, 1028-11 AO PROJETO LEI EXECUTIVO Nº 028/2020 QUE DISPÕE SOBRE A POSSE, A CRIAÇÃO, O COMÉRCIO, A HOSPEDAGEM, OS CUIDADOS ESTÉTICOS, A EXIBIÇÃO, A CIRCULAÇÃO, A SAÚDE, E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE ERECHIM.

Vem a esta Consultoria Jurídica para análise e parecer, Emendas apresentadas pelo Vereador Claudemir de Araújo ao Projeto de Lei Executivo n.º 028/2020, que dispõe sobre a posse, a criação, o comércio, a hospedagem, os cuidados estéticos, a exibição, a circulação, a saúde, e as políticas de proteção aos animais no Município de Erechim.

Inicialmente oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

É cediço que mesmo em matérias de iniciativa privativa do Executivo, para propositura de Lei, não impede as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, por meio de emendas.

Todavia, não podem alterar, sem limitações, de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, de forma a estabelecer situações não contidas no Projeto do Executivo.

Hely Lopes Meirelles esclarece acerca do tema:

*"...O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, **desde que não desnature a proposta inicial**. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. (.....) **Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria**. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998). (Grifos nossos)*

Sublinhe-se que a função típica do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar, ao passo que ao Poder Executivo é dado à execução das leis, projetos e programas visando atender as demandas sociais, e ao Judiciário compete julgar os conflitos que surjam na sociedade.

A propósito, novamente nos socorremos no jurista Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre as funções da Câmara Municipal, assim leciona:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

Como é sabido, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados visando a formação da Norma Jurídica.

Iniciado o Processo Legislativo, por intermédio da apresentação de uma proposição que é encaminhada à Mesa Diretora do Poder Legislativo, passa-se à fase seguinte, onde as emendas podem ser apresentadas.

Considerada uma proposição acessória à outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante. Vale destacar que, consoante à doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outros Poderes, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

Como visto as normas constitucionais de Processo Legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo. Essa atribuição/direito a emenda deve sempre guardar pertinência com as matérias versadas no Projeto de Lei, não podendo desfigurá-lo.

Importante observar que mesmo naqueles Projetos de Lei de iniciativa legislativa ou de emendas que impliquem em desembolsos financeiros ao Executivo, ainda assim não se estaria diante de inconstitucionalidade.

Neste sentido, no final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o Recurso Extraordinário 878.911/RJ, definindo que o parlamentar municipal, Vereador, pode apresentar Projeto de Lei que tenha previsão de despesas para o Poder Executivo. O caso tratava Lei Municipal nº 5.616/2013, proposta por Vereador, cujo objeto era a determinação de instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município.

A decisão do Supremo, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município.

Ou seja, a decisão do STF em repercussão geral definiu a tese 917 para reafirmar que: ***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).”***

Feitas as considerações iniciais passemos a analisar as emendas e verifica-se que todas elas guardam pertinência com a matéria versada nem desfiguram o PLE 028/2020, não tratam da estrutura administrativa ou de atribuição dos órgãos do Executivo nem do regime jurídico de servidores públicos municipais.

Contudo algumas das emendas contém disposições que as comprometem. Vejamos:

Emenda aditiva 1028-6, assim redigida:

§1º. No caso de atropelamento de animal de estimação, doméstico ou domesticado, a partir do momento da identificação do autor, este será responsável pelo custeio de eventuais tratamentos que forem realizados, assim como a hospedagem do animal até a sua recuperação.

§2º. Depois do período de recuperação, se houver a ausência de tutor,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

o animal deverá ser encaminhado ao Abrigo Municipal, para posterior adoção. Havendo tutor, este deverá receber o animal, prestando todos os cuidados necessários, sendo notificado para que não torne a deixar o mesmo sem supervisão em vias públicas.

A redação proposta para o parágrafo 2º não pode ser admitida sob pena de ser responsabilizado o condutor do veículo pelo atropelamento, mesmo que o mesmo não tenha culpa alguma no evento.

Para a caracterização do dever de indenizar/ressarcir devem estar presentes os requisitos clássicos: ação ou omissão voluntária, relação de causalidade ou nexos causal, dano e, finalmente a culpa.

Outrossim, mesmo quando a responsabilidade seja de natureza objetiva, a responsabilidade é ilidida quando comprovada a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior.

Ora se nem mesmo o atropelamento de um ser humano a responsabilidade pela indenização/ressarcimento sempre será precedida de uma análise acerca dos elementos antes descritos, como pode-se atribuir a culpa de forma absoluta condutor do veículo, sem antes proceder tal análise?

Sobre o tema, apenas a título exemplificativo colaciona-se um julgado. Vejamos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ATROPELAMENTO EM RODOVIA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

*FEDERAL. FALECIMENTO. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. CIRCUNSTÂNCIAS QUE APONTAM PARA A INEVITABILIDADE DO ATROPELAMENTO. AUSENCIA DE INDÍCIOS DE QUE EXCESSO DE VELOCIDADE TENHA CONTRIBUÍDO PARA O RESULTADO. SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. A prova produzida nos autos, aliada às circunstâncias em que ocorreu o acidente, **apontam para a culpa exclusiva da inditosa vítima, que efetuou a travessia sem olhar para o lado do qual vinha o ônibus, ingressando na via de inopino, quando o coletivo do réu já se encontrava bastante próximo.** A velocidade empreendida pelo réu, ainda que um pouco acima do permitido no local, não pode ser considerada como fator determinante para o atropelamento, dado o fato de a **vítima** ter atravessado a rodovia poucos metros à frente do seu veículo, tornando inevitável o trágico acidente. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70083460576, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Luiz Pozza, Julgado em: 15-07-2020)*

Evidente que tal premissa, atribuir obrigação ao autor do atropelamento, sem que seja perquirido sua real responsabilidade no evento, não pode ser acatada, sob pena de total afronta a Lei e aos princípios gerais do direito.

Emenda aditiva 1028-8, assim redigida:

§3º. O valor da multa aplicada ao caso concreto deverá ser destinado para a manutenção dos Abrigos Municipais mantidos pelo Poder Executivo.

Como se vê, a redação proposta ao §3º do artigo 58 do PLE 028/2020 estabelece a obrigatoriedade do valor da multa deverá ser destinado para a manutenção dos Abrigos Municipais mantidos pelo Poder

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro- Cep: 99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

camara@camaraerechim.rs.gov.br

WWW.camaraerechim.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Executivo, diz respeito à usurpação de competência privativa, em face da destinação específica – vinculação – de receita orçamentária, o que implica violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária, em evidente ofensa ao artigo 149, I, II e III, CE/89 e aos artigos 84, XXIII, e 165, I, II e III, CF/88, combinados com o artigo 1.º, CE/89, de reprodução obrigatória aos demais entes federados, da mesma forma que o anteriormente mencionado artigo 61, § 1.º, II, “a”, “b”, “c” e “e”, Constituição Federal.

Ou seja, permitir que o Legislativo passe a carimbar receitas orçamentárias ensejaria, ao fim, a redução do poder de iniciativa do Executivo quanto à destinação orçamentária. Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, permitindo-me citar os seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES.

*Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias** (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

(25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. ADI 2447, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-228 DIVULG 03-12-2009 PUBLIC 04-12-2009 EMENT VOL-02385-01 PP-00120)

1 Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. **Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo.** Precedentes. 5. Ação julgada procedente. ADI 3178, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 02-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02266-01 PP-00091 LEXSTF v. 29, n. 341, 2007, p. 35-43)

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ORÇAMENTÁRIA: INICIATIVA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. AUTONOMIA MUNICIPAL. ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, QUE DISPÕEM: "Art. 227. O Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não governamentais, através das seguintes ações estratégicas: I - ... II - ... III - ... IV - ... V - ... Parágrafo Único - Para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais". ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS IMPLICAM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, "CAPUT", 25, "CAPUT", 30, III, 61, § 1º, II, "b", E 167, IV, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. 1. A Prefeitura Municipal de Recife, ao provocar a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela Procuradoria Geral da República, não pretendeu se eximir da responsabilidade, que também lhe cabe, de zelar pela criança e pelo adolescente, na forma do art. 227 da Constituição Federal e do artigo 227, "caput", e seus incisos da Constituição Estadual. Até porque se trata de "dever do Estado", no sentido amplo do termo, a abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. 2. Sucede que, no caso, o parágrafo único do art. 227 da Constituição Estadual estabelece, para tal fim, uma vinculação orçamentária, ao dizer: "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais".
3. Mas a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III). Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão. 4. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da C.F.), **inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas** (art. 30, inc. III), sendo certo, ademais, que os artigos 25 da parte permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios. 5. Ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela E.C. nº 29, de 14.09.2000, veda "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo". A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino). 6. De qualquer maneira, mesmo que não se considere violada a norma do art. 168, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada. Assim, também, a relativa à autonomia dos Municípios, quanto à aplicação de suas rendas. 7. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco.

DI 1689, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2003, DJ 02-05-2003 PP-00025 EMENT VOL-02108-01 PP-00179)

No mesmo sentido segue a jurisprudência do Órgão Especial do TJ/RS, como segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PERCENTUAL NÃO INFERIOR A 3% DO ORÇAMENTO ANUAL PARA SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTOS CLOACAIS. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE VINCULAÇÃO DE RECEITA E DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013841515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 05/06/2006)
ADIN. São Leopoldo. Art. 60 da Lei Orgânica Municipal, que destina 5% (cinco por cento) de seus recursos orçamentários para programa na área habitacional. Viabilidade do controle constitucional de dispositivo da lei Orgânica Municipal. Vício de iniciativa. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com o auxílio dos secretários, a elaboração da lei do Orçamento. Vedação de vinculação de receita e despesa. Paralelo com a Constituição Federal. Precedentes do Tribunal de Justiça e do STF. Percentual estabelecido pelo Legislativo limita a ação do Poder Executivo, a quem cabe a conveniência e a oportunidade na destinação de verbas. Afronta ao princípio da independência entre os Poderes, com usurpação da competência privativa. ADIN julgada procedente, por ofensa aos arts. 82, XI e 149, III da Carta Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006430334, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 06/10/2003).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de PARECER, esta Consultoria Jurídica, pelos fundamentos já estampados neste Parecer Jurídico, **OPINA** SMJ pela **INCONSTITUCIONALIDADE** e **ILEGALIDADE** das emendas aditivas número 1028-6 e 2028-8, sendo as demais emendas (1028-7, 1028-9; 1028-10; 1028-11) **Opino** pela



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

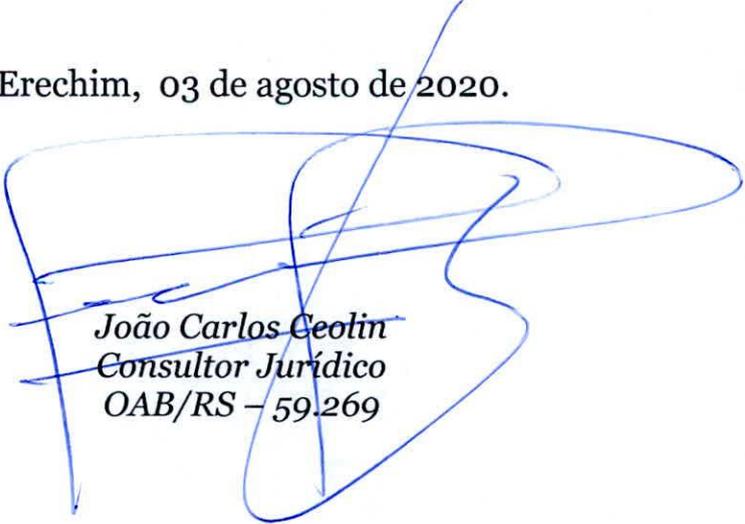
PODER LEGISLATIVO

CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, todas ao Projeto de Lei Executivo n.º 028/2020, que dispõe sobre a posse, a criação, o comércio, a hospedagem, os cuidados estéticos, a exibição, a circulação, a saúde, e as políticas de proteção aos animais no Município de Erechim.

Por oportuno ressalta-se novamente que o parecer ora emanado não vincula o Vereador e ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

É o parecer. s.m.j.

Erechim, 03 de agosto de 2020.



João Carlos Ceolin
Consultor Jurídico
OAB/RS – 59.269