

PARECER Nº 473/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Processo: 34051/2023

Autoria: Vereador Sargento Vidal

EMENTA: “INSTITUI O AUXÍLIO PROTETOR CUIABANO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

I - RELATÓRIO

Segundo o nobre Vereador o projeto tem o intuito de prestar assistência aos protetores de animais e para as ONGs responsáveis por dispêndio de recursos para tratamento e redução de danos de casos de maus tratos.

Destaca que a medida visa corrigir as lacunas assistenciais em torno de tal assunto, tal qual a ausência de hospital veterinário nesta Urbe, por meio da previsão de requisitos que, se preenchidos, implicam no incentivo ao dispêndio dos cuidados justos e imprescindíveis para a manutenção da saúde e da vida dos animais nesta municipalidade.

Assevera, portanto, a nítida necessidade de aprimoramento da legislação protetiva, especialmente para fortalecimento do combate aos maus tratos e ao abandono.

Registra-se que não há, nos presentes autos eletrônicos, qualquer documentação e/ou estudo de viabilidade técnica, administrativa, impacto financeiro e orçamentário capazes de promover a instrução processual do feito.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto propõe a concessão de Auxílio Protetor as pessoas naturais e ONGs responsáveis pelo tratamento e guarda de animais vítimas de maus tratos ou abandono no Município de Cuiabá, e dá outras providências. **Eis o artigo inaugural do projeto com estimada fundamentação:**

Art. 1º Fica instituído o Auxílio Protetor Cuiabano em reconhecimento ao trabalho abnegado dos protetores e organizações de proteção aos animais (ONGs) credenciados junto ao Município de Cuiabá, prejudicado nos últimos anos pelo excepcional estado de calamidade



reconhecido pelo Decreto nº 176, de 25 de maio de 2021, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19), de que trata a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, bem como pela inexistência de Hospital Público Veterinário em funcionamento nesse Município.

(...)

*Art. 4º O auxílio será concedido **no valor de R\$ 750,00** (setecentos e cinquenta reais), em **parcelas mensais e sucessivas aos protetores cadastrados, pelo prazo de 6 (seis) meses**, prorrogável por igual período, mediante o cumprimento, pelo integrante, das regras estabelecidas na presente Lei.*

(...)

*§ 4º **O auxílio será concedido às organizações (ONGs) no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais**, na forma e pelo período previsto no caput deste artigo.*

*Art. 5º **Fica autorizado o Poder Executivo a abrir crédito especial até o montante de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) para atendimento do disposto nesta Lei**, utilizando como recurso o que preceitua o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

Primeiramente verificamos que, na lógica do eixo de simetria entre as normas de organização dos Estados e Municípios, o **Projeto de Lei analisado viola o princípio da separação dos poderes contido no artigo 9º c/c o art. 190 da Constituição Estadual** que indica a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo.

“Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

(...);

Art. 190 São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.”

Nesse passo, insta ressaltar que o artigo 5º do projeto de lei em tela **fere de morte a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo** para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária expressamente previsto no art. 100 da LOM:

“Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;



II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

Os créditos ao orçamento nada mais são que modificações à Lei Orçamentária e seguem a mesma regra do principal, somente podem ser apresentados pelo Chefe do Executivo que solicita a autorização legislativa para realizar a abertura do crédito pleiteado.

Outra inconstitucionalidade do mesmo artigo 5º é que ***não é possível a abertura de crédito especial ou suplementar ao Orçamento vigente sem a indicação da origem do recurso a ser anulado***, o que o projeto em questão não faz, ou seja, não demonstra de qual dotação específica saíra o montante do crédito adicional proposto, porque deve indicar expressamente a dotação vigente para tanto.

Assim disciplina a Lei Orgânica do Município nesse sentido:

“**Art. 106** São vedados:

(...)

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**;*”

Por outro lado, a mera instituição de benefício financeiro a ser distribuído em espécie a pessoa física ou jurídica não pode ser proposta por lei de iniciativa parlamentar, visto que se traduz em flagrante violação ao princípio da separação dos Poderes.

Sobre a expressão de tal princípio Luís Francisco Aguilar Cortez narra que “*separação dos poderes ou funções estatais representa importante confirmação da necessidade de equilíbrio no exercício do poder estatal, como forma de evitar a concentração e abusos no seu exercício. O Direito, no estágio atual, não está circunscrito às leis escritas ou mesmo às leis nacionais; **para assegurar maior efetividade na sua função de controle, todos os poderes devem estar subordinados ao Direito**, a justificar maior cuidado na avaliação das suas fontes e formas de aplicação. A nova dimensão do ordenamento jurídico mantém a estrutura clássica de limitação do poder estatal, dividindo-o entre uma pluralidade de agentes e instituições, afastando a possibilidade de exercício do poder por meio de uma autoridade única e, de outra parte, a ampliação da esfera normativa permite maior fiscalização do funcionamento daquela estrutura convencional.*

Tal usurpação se opera porque ***competete ao Poder Executivo a direção da administração, em tarefas de planejamento, organização e execução de política públicas, de acordo com os termos dos art. 40, I da Constituição do Estado de Mato Grosso, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do art. 173, § 1º e § 2º da citada carta.***



Convém, inclusive, destacar a sólida e harmoniosa **orientação jurisprudencial** que evidencia a **invalidade insanável** de **projetos da mesma natureza** este ora analisado, se inaugurados por parlamentar:

*Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 **confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município** de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000211584438000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)*

*Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que "modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas". Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública** de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22628524720208260000 SP 2262852-47.2020.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/10/2021)*



A verossimilhança da alegação de vício de inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n. 6.688/2020, acrescida da possibilidade de prejuízos à Administração Pública com a obrigação de pagamento a servidores públicos de verba fundamentada em norma, a priori, inconstitucional, enseja a suspensão da eficácia do ato normativo, em sede de cognição sumária Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida (TJ-DF 07314649720218070000 1418337, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 03/05/2022, Conselho Especial, Data de Publicação: 30/05/2022)

Por força das razões expostas, embora nitidamente estimada a intenção do nobre Vereador, tem-se clara a antijuridicidade do processo em questão, por violar a reserva de iniciativa para tratar de projetos com tal natureza, conforme expressa previsão normativa corroborada pelas decisões judiciais supramencionadas.

Além disso, de outro prisma, denota-se que o projeto não está consentâneo com a Lei Orgânica do Município de Cuiabá e a **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece a primeira que:

“Art. 96. O planejamento das atividades do Governo Municipal obedecerá às diretrizes deste capítulo e será feito por meio de elaboração e manutenção atualizada, entre outros, dos seguintes instrumentos:

(...);

V - Orçamento Anual;

Art. 106. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.”

A despesa pública deve realizar-se em estrita consonância com o princípio de legalidade, que, nos termos da Constituição da República, impõe não só a autorização legislativa para sua efetivação, como também a fixação legal do *quantum* do dispêndio autorizado (art. 165, § 8º, C.F.).

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio



de 2000, impõe:

*Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.***

*Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:***

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Pelo exposto acima verifica-se que se faz necessário que a criação desta despesa atenda as exigências legais da LRF, o que não ocorreu no caso em apreço, cumulando, vícios de constitucionalidade e legalidade do projeto.

Por fim, insta salientar, ainda, que já existe **uma lei municipal vigente nº 6423/2019**, que criou a figura do “protetor independente” de animais, estabelecendo inclusive a possibilidade



de que aqueles que preencherem os requisitos legais estejam aptos a receber benefícios e auxílios do poder público:

*“Art. 3º O **cadastro dos protetores ou cuidadores** junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMADES tem como **finalidade regulamentar o recebimento de benefícios dos programas públicos gratuitos fornecidos pelo Município de Cuiabá**, relativos aos processos de castração, vacinação e atendimento emergencial de animais que estejam sob os cuidados dos protetores ou cuidadores.*

Parágrafo único. As cotas dos protetores ou cuidadores referentes aos serviços públicos mencionados no caput serão regulamentadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SMADES.”

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO.

Pelos fundamentos expostos, opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 10 de abril de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380031003500310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em **11/04/2024 15:47**

Checksum: **BA413F4CA9AF1E0609F1CEB54FD7B9B11ACA18C49B14B2A322A408EA30E92B49**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade>
com o identificador 380031003500310033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.