

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei nº 410/2023, de autoria do Vereador Kennedy Marques, que “INSTITUI a criação de abrigos municipais para animais abandonados no âmbito do município de Manaus”.

Relator: Vereador Mitoso

PARECER

I - RELATÓRIO

Foi submetido à análise desta 2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 410/2023, de autoria do Vereador Kennedy Marques, que “INSTITUI a criação de abrigos municipais para animais abandonados no âmbito do município de Manaus”.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Com relação ao mérito, trata-se de matéria de inegável relevância ao focar em medidas que contribuem para fazer avançar as políticas públicas focadas na causa animal.

No plano da legalidade e constitucionalidade, há que se considerar o teor do Projeto em tela. Preliminarmente, a matéria está alinhada a uma indiscutível tendência, a nível nacional e internacional, de mudança hermenêutica com relação aos animais, no sentido de serem reconhecidos e assegurados direitos, rompendo-se com paradigmas seculares que têm tratado esses seres não humanos no âmbito jurídico.

Na doutrina internacional, as teorias de valor inerente reconhecem que certos valores e princípios ultrapassam o âmbito da aplicabilidade a seres humanos, devendo ser estendidos a toda vida e definidos por critérios que não dependem da afirmação ou do reconhecimento da ordem jurídica e da sua conexão com o Estado, pois são anteriores a eles. Trata-se de uma visão ética da vida e da responsabilidade do ser humano em respeitá-la, que não depende da sua intenção ou vontade de reconhecer isso formalmente (transcendendo, pois, à expressa previsão de uma norma jurídica).

Como explana a advogada Letícia Filpi da Agência de Notícias de Direitos Animais (ANDA), “Neste ponto de esquizofrenia moral em que nos encontramos, é relevante lembrar que os não humanos possuem direitos que são incondicionais, inerentes à própria existência

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

desses seres, afinal, como criaturas dotadas de existência própria, consciência e capacidade de sentir, animais são sujeitos de uma vida, um fim em si mesmos, sendo inexorável a conclusão de que são seres morais assim como nós. A partir dessa premissa, é inegável que todas as agressões a que esses seres são submetidos vivendo forçadamente nas sociedades humanas ocasionem danos a seus direitos inatos à vida, liberdade e dignidade”.

No mesmo plano, há julgados e doutrina em nível internacional que, indo em sentido contrário a paradigmas legais e doutrinários cristalizados outrora, reconhecem a necessidade de uma nova base de tutela aos animais do ponto de vista da garantia da sua dignidade, direito à vida e ampla proteção jurídica, inclusive, no Brasil, já foi reconhecida a possibilidade dos animais serem parte ativa nos processos a partir de representação constituída (CPC, inciso XII ao art. 75 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015).

O Projeto em tela indiscutivelmente vai em direção a esses avanços, colocando em pauta a necessidade de acolhimento dos animais de rua com base na criação de abrigos pela Municipalidade, o que se inscreve no âmbito de políticas públicas específicas tendo como objeto jurídico a sua tutela e garantia de direitos, evitando-se o sofrimento notório a que estão sujeitos em sua condição de vulnerabilidade nas ruas (efetividade do direito ao respeito e dignidade), além de constituir medida sanitária importante para impedir a transmissão de zoonoses.

Trata-se de uma proposta que dá efetividade tanto aos direitos dos animais, como à responsabilidade inerente por parte do Estado através de uma política pública consistente que tem como ponto de partida o Projeto apresentado. Nesse particular, convém destacar que a jurisprudência atualmente já demonstra tendência de distinguir entre a criação de um órgão e a fixação de suas atribuições (competências exclusivas do Executivo) e a criação de política pública.

Quanto à possibilidade do legislador municipal dispor sobre políticas públicas através de projeto de lei, que “[...] jamais houve – salvo na CF de 1937, que representa um ponto fora da curva – a previsão da iniciativa de privativa do Executivo quanto ao estabelecimento de políticas públicas” (JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO, Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, p. 9).

O STF, seguindo essa orientação, fez avançar a hermenêutica sobre a matéria, ao validar uma lei emanada do Legislativo Municipal do Rio de Janeiro criando política pública para os esportes (AgR no RE nº 290.549/RJ). Em decisão monocrática, o Ministro Dias

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

Toffoli negou seguimento ao RE interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei.

O Município do Rio de Janeiro agravou da decisão, e a Primeira Turma, por quatro votos a um, negou provimento ao recurso. Entendeu-se que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. No voto do Relator consta que: [...] a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.”

Teor semelhante pode ser vislumbrado no Projeto em análise, no qual há previsão expressa de que a implantação e a coordenação das ações ou medidas relacionadas à criação de abrigos para animais ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo Municipal. Não há invasão de competência, dada a recorrente jurisprudência que entende que isso fica caracterizado somente quando se pretende criar órgão, definir-lhe atribuições ou alterar a estrutura administrativa municipal, o que não é o caso.

No Projeto em tela, há tão somente uma previsão sobre como a medida prevista (criação de abrigos para animais) será implantada, clarificando os procedimentos **básicos** para sua efetividade, sem criar atribuições a um órgão de forma expressa ou alterar a estrutura administrativa da Municipalidade, casos em que ficaria tipificada a invasão de competência proibida pela Constituição Federal. Nesse sentido, o legislador menciona de forma genérica sobre a gestão dos abrigos (“serão geridos pelo órgão municipal responsável”), dando margem para o Executivo regulamentar o disposto definindo atribuições, responsabilidades e ações à Secretaria ou órgão específico para a implementação das ações, no que couber. Assim, deixa o entendimento de que o órgão competente (definido pelo Executivo Municipal), estabelecerá os critérios, as diretrizes e as estratégias para viabilizar a plena execução do Projeto de Lei.

Com relação à possibilidade de questionar que a medida proposta irá gerar **custos para a municipalidade**, convém destacar que esse entendimento não mais tem acolhida em face da jurisprudência já consolidada segundo a qual **VEREADOR PODE PROPOR PROJETOS QUE CRIEM DESPESAS PARA A MUNICIPALIDADE**, não pode é legislar sobre o orçamento que é coisa muito diversa.

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

Nesse sentido, destaco a decisão do Supremo, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do RE 878.911/RJ, no qual restou pacificado (**Decisão COM REPERCUSSÃO GERAL**) 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 ao princípio da simetria, **ainda que tais leis estabeleçam novas despesas** para o município.

Além disso, o artigo 3º do projeto de lei em comento dispõe que “Os abrigos municipais para animais abandonados poderão ser construídos **em parceria** com organizações não governamentais ou empreendimentos privados interessados em contribuir com a causa animal”, sanando assim eventual alegação de impossibilidade legislativa pela geração de custos para a Prefeitura.

No mesmo plano, a doutrina ensina que as “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241).

Com base nessa definição, entende-se que a criação de uma política pública não se limita à instituição/criação de um novo órgão ou atribuição de responsabilidades a ele. Ao invés disso, a formulação de uma política pública consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito constitucional como mandamento.

Isto posto, o Projeto em tela busca assegurar aos animais a maior proteção, com a criação de uma política pública específica, também com indiscutível interesse público por constituir a adoção de medidas sanitárias adequadas, e nesse contexto, como o STF tem ressaltado, é plenamente válida a iniciativa legislativa de vereador mesmo se forem criadas despesas, pois o que se busca é a efetividade de mandamentos constitucionais maiores.

Assim, o que se verifica aqui é a iniciativa do Vereador autor criando uma ação específica, como política pública, para racionalizar a atuação governamental no âmbito da atenção local aos animais abandonados, assegurando a concretização de direitos constitucionalmente assegurados e de outras normas sobre a matéria como mandamentos orientadores das ações da Municipalidade.

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

Mais uma vez, reportando-se à doutrina, cabe ao Legislativo formular as políticas públicas **em linhas gerais**, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Analisando o teor da Propositura, fica claro que está exatamente dentro dessa linha, mencionando a participação da Municipalidade **apenas de forma genérica**, sem ficar tipificada expressa **intervenção ou usurpação dos seus poderes**, delineando as bases de sua atuação que deverá ocorrer por intermédio da mobilização da estrutura administrativa já existente.

Nesses termos, entende-se que a propositura está ancorada legalmente e constitucionalmente, tendo plenas condições de tramitar nesta Casa Legislativa.

III - CONCLUSÃO

Desta feita, à luz da legalidade e constitucionalidade, o Parecer é FAVORÁVEL ao Projeto em análise.

Manaus, AM, 21 de fevereiro de 2024.



MITOSO

Vereador – Líder do MDB

Vice-Líder do Prefeito

“Será por ti, Manaus!”

Relator

