



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Petrópolis, 09 de março de 2023.

**PARECER**

**CMP 1560/2022 – DAJ 195/2022**

EMENTA: PARECER JURÍDICO ACERCA DO SUBSTITUTIVO TOTAL AO PROJETO DE LEI 1205/2022 QUE “DISPÕE SOBRE O ACESSO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS AOS ABRIGOS EMERGENCIAIS CASAS DE PASSAGEM ALBERGUES E CENTRO DE SERVIÇOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS PESSOAS NAS SITUAÇÕES QUE CITA”.

**I - INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise em relação ao Substitutivo total ao Projeto de Lei, 1205/2022, protocolizado pelos Excelentíssimos Vereadores Gilda Beatriz e Domingos Protetor, que “Dispõe sobre o acesso de animais domésticos aos abrigos emergenciais casas de passagem albergues e centro de serviços destinados ao atendimento das pessoas nas situações que cita”.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

**II - DO MÉRITO**

O Projeto em pauta [CMP 1560/2022] dispõe sobre o acesso de animais domésticos aos abrigos emergenciais, casas de passagem, albergues e centro de serviços destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua ou vítimas de desastres naturais ou ainda de quaisquer eventos que criem a necessidade do acolhimento, seja em locais públicos ou privados que mantenham convênio, parceria ou contrato com a Prefeitura Municipal de Petrópolis.

Em tema de competência legislativa envolvendo a temática tratada no projeto objeto de análise, identifica-se que encontra amparo em âmbito das Constitucional e legal. Assim dispõe o art. 30 e incisos da Constituição da República Federativa do Brasil, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Da mesma forma reverbera a Lei Orgânica do Município de Petrópolis, em seu art. 16:

**Art. 16.** Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

§ 1º De forma privativa:

[...]



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

§ 2º De forma comum:

[...]

§ 3º As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Nas palavras do **Ministro Alexandre de Moraes**:

"[...] interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Não obstante a possibilidade de deflagração do processo legislativo, identifica-se do seu contexto uma série de ações a serem adotadas visando a efetivação das medidas previstas na proposta legislativa, as quais tendem a implicar em aumento dos gastos públicos.

O Projeto de Lei sob análise, muito embora se traduza em política pública de altíssima relevância, não traz em seu bojo requisito intransponível e necessário à sua sobrevivência, notadamente o estudo de impacto, valendo destacar algumas premissas traçadas pela Constituição da República Federativa do Brasil e assim como da legislação aplicável.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Assim dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 167:

**Art. 167.** São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Também se pronuncia sobre o tema a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público 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: (Vide ADI 6357)

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.

Ainda sobre a matéria, vale consignar os ditames do art. 113 do ADCT – CRFB/1988:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Há precedente jurisprudencial sobre o tema, materializado na ADI 5.186, cuja Ementa segue abaixo:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

Com base no anteriormente exposto, observa-se que a geração de despesa pública sem o correspondente estudo de impacto e a consequente previsão de fonte de específica de custeio, representa expressa violação ao art. 167, incisos I e II, da Constituição federal,



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

art. 113 do ADCT, além de ferir os arts. 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, muito embora os objetivos traçados pelo Projeto de Lei 1.205/2022 sejam extremamente relevantes, s.m.j., não há como sua tramitação prosperar, haja vista a ausência de requisito essencial [estudo de impacto], o que acaba por gerar o reconhecimento quanto ao não atendimento das premissas da Constituição da República Federativa do Brasil e da Lei de Responsabilidade Fiscal [Lei 101/2002].

### III - DA CONCLUSÃO

**Por todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.**

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo**



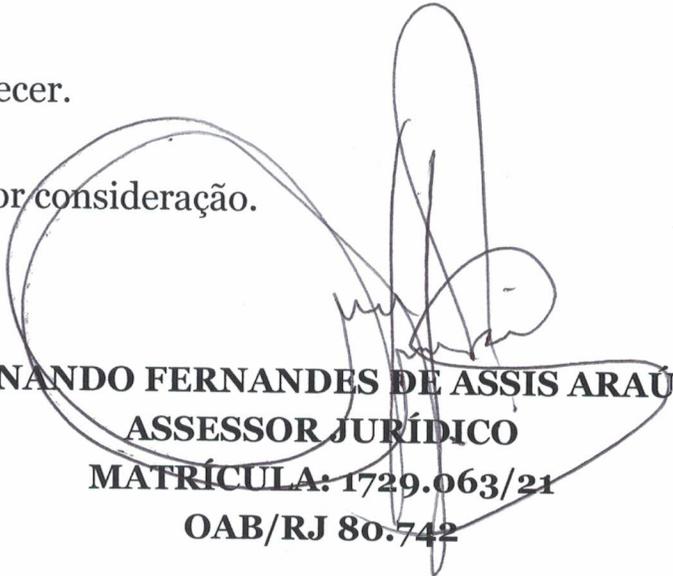
**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Assim sendo, em obediência às normas legais, ante o inevitável aumento/criação de despesa e a ausência de estudo de impacto, este DAJ opina pela presença de inconstitucionalidade e ilegalidade do presente Projeto de Lei, devendo ser encaminhado ao Plenário desta Casa Legislativa para devida votação, ressalvando, contudo, a natureza opinativa destes escritos.

É o parecer.

À superior consideração.

  
**FERNANDO FERNANDES DE ASSIS ARAÚJO**  
**ASSESSOR JURÍDICO**  
**MATRÍCULA: 1729.063/21**  
**OAB/RJ 80.742**