



PARECER Nº 09/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.290/2017

Apresentado pelo Vereador Cecílio Pedro

Em: 14 de fevereiro de 2017

EMENTA: Dispõe sobre maus-tratos a animais e circulação de VTA – Veículo de Tração Animal – montados, ou não, em vias locais públicos ou não, na Cidade de Caruru e dá outras providências.

TEMA 1 – Política de Meio Ambiente

TEMA 2 – Proteção Animal

TEMA 3 – Veículos de Tração Montados

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Cecílio Pedro*, o qual dispõe sobre maus-tratos a animais e circulação de VTA – Veículos de Tração Animal - montados, ou não, em vias, locais públicos ou não, no município de Caruaru e dá outras providências.

O Projeto apresentado tem a inclinação maior de evitar maus-tratos a animais. Muito embora argumente, em linhas gerais, sobre a circulação de VTA em locais e vias, o cerne é a fiscalização e o monitoramento de situações que causem abuso. A dignidade animal é uma percepção, dentro da seara de proteção do meio ambiente, que ultrapassa condicionar os animais a meros objetos.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. ANÁLISE

2.1 – Aspecto Formal

O projeto de Lei nº 7.290/2017, de iniciativa do parlamentar Cecílio Pedro, veda a prática de maus tratos contra animais, estabelecendo as sanções e os monitoramentos pertinentes, como também o modo de circulação desses animais nas vias e locais do município.

É de saber comum que ao Município compete, de forma concorrente, proteger o meio ambiente e a fauna, na forma do art. 23, inciso VII, da Constituição Federal. No mesmo sentido estabelece o art. 225 com o enunciado, *verbis*.

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

(...)

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

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em ato contínuo, a Constituição de Pernambuco é expressa ao estabelecer no art. 139, parágrafo único, inciso II, alínea “b”, que compete ao município, além do previsto na CF/88, os seguintes deveres, *verbis ad verbum*:

Art. 139. O Estado e os Municípios, nos limites da sua competência e com observância dos preceitos estabelecidos na Constituição da República, promoverão o desenvolvimento econômico, conciliando a liberdade de iniciativa com os princípios superiores da justiça social, com a finalidade de assegurar a elevação do nível de vida e bem-estar da população.

Parágrafo único. Para atender a estas finalidades, o Estado e os Municípios:

(...)

II - protegerão o meio ambiente, especialmente:

(...)

b) pela proteção à fauna e à flora;

Ocorre porém que, embora louvável a intenção do Vereador em coibir a prática de maus tratos, o referido projeto trata de matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que, pelo que se observa do PL inquinado, institui infrações, impõe sanções e penalidades cuja fiscalização e execução ficarão sob encargo de Entidades e Secretarias municipais (nos termos do art. 7º).

Handwritten signature

Nessa ordem, o regramento telado invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa cuja iniciativa é reservada ao Prefeito, nos termos do art. 19, parágrafo primeiro, inciso VI, e art. 37, inciso II e III, aplicáveis aos municípios por força do art. 75, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Art. 75. O Território do Estado é dividido em Municípios como unidades territoriais dotadas de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição, por lei complementar estadual e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e é também formado pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Art. 19. (...)

§ 1º É da **competência privativa** do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, **na forma e nos casos previstos** nesta Constituição; (g.n)

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade um futuro texto legal. O mestre Helly Lopes Meirelles¹ aduz:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto”

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, na parte em que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito. Na mesma linha, os seguintes precedentes de alguns Tribunais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.037, DE 08 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CADASTRO DE ONGS E PESSOAS QUE CUIDAM DE CÃES E GATOS ABANDONADOS, PARA FORNECIMENTO DE RECURSOS, A FIM DE AUXILIAR NOS GASTOS COM ESTES

¹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.

ANIMAIS, BEM COMO DISPOR PARA ADOÇÃO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 4.037/2013, do Município de Viamão, ao instituir cadastro e apoio financeiro a pessoas que cuidam, em lugar particular, de cães e gatos abandonados, destinando recursos municipais a essas pessoas, **bem como determinando que os animais e os estabelecimentos cadastrados sejam acompanhados pela fiscalização municipal, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual.** Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 4.037/2013, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055118343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE ESTABELECE A POSSIBILIDADE DE AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES IDOSOS E PARA PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. NORMA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. GERAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. Há inconstitucionalidade formal e material na lei municipal que estabelece a possibilidade de agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas portadoras de necessidades especiais do município de Ijuí, por vício de iniciativa, interferindo na autonomia, independência e harmonia dos poderes, gerando despesas sem prévia dotação orçamentária. Precedentes do Órgão Especial do TJRS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047652995, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 07/05/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal de iniciativa parlamentar que proíbe a prática de maus-tratos e crueldade contra animais no âmbito do Município de Santa Cruz do Rio Pardo Veto da Prefeita rejeitado pela Câmara Municipal Promulgação da lei pela mesma Câmara Ofensa ao princípio da separação dos poderes (porque delegada ao Prefeito a definição das sanções cabíveis no caso de infração da lei), à competência legislativa da União (que regulou a



matéria em lei federal) e do Estado, além de não prever, a lei, a respectiva fonte de custeio das atividades impostas ao Município Violação aos arts. 5º, §1º, 25, 111, 144 e 193, X, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade configurada (ADI 0477571-36.2010, rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. 27.06.2012).

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, consoante anteriormente realçado.

Como é cediço, a Carta Federal, em seu artigo 2º, consagra a repartição de Poderes, confiando a cada um - Executivo, Legislativo e Judiciário - as diversas funções governamentais, fundamentando essa divisão na especialização funcional e na necessária independência orgânica que cada um desses Órgãos deve guardar, o que significa, em suma, como bem registra José Afonso da Silva, que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; que, no exercício das diversas atribuições, não há necessidade de consulta ou autorização uns dos outros; e que, na organização dos respectivos serviços, respeitadas as determinações constitucionais e legais, cada um é livre².

No panorama estadual, outra não é - e nem poderia ser, face ao princípio da simetria - a diretriz traçada. Refere o artigo 79 da Constituição Estadual que “*são Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo*”.

Por seu turno, o artigo 76 da Carta da Pernambuco transpõe, ao âmbito municipal, a observância dos princípios estatuídos nas Constituições Federal e Estadual. Desse modo, quanto ao aspecto financeiro, o projeto sucumbe de início ao vício formal de iniciativa, como também, não especifica as fontes de custeio que irão abarcar a despesa sugerida.

Em face do vício que macula a proposta legislativa na sua essência, os demais dispositivos, em virtude de seu caráter acessório, também são inconstitucionais, por via de arrastamento. Com efeito, firmou o Supremo Tribunal Federal a tese de que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma afeta o sistema normativo dela dependente, bem como se estende a normas subsequentes, ocasionando o fenômeno da inconstitucionalidade por arrastamento (ADI nº 2.895-AL, nº 4.009-SC, nº 173-DF, nº 1.144-RS, e nº 3.255-PA).

Assim, tendo sido submetida à proposição ao parecer jurídico desta Casa de Leis, em atendimento ao art. 44 da Lei Orgânica do Município, como também do art. 91 do Regimento Interno da Câmara Municipal, o parecer é no sentido de que o Projeto de Lei Complementar 6.884/14, deve ser rejeitado, por padecer de vício insanável.

²Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros, 9ª ed., 1993, p. 100.



3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.290/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 13 de MARÇO, de 2017.

Anderson Victor F. de Melo
Anderson Victor F. de Melo
Analista Legislativo | Direito
Mat. 740-1