



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 78/2021

DATA ENTRADA: 19 de janeiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.724 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a proibição do aluguel de cães de segurança e vigilância patrimonial no município de Caruaru, e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre projeto de Lei, de autoria do Vereador **Anderson Correia**, que institui a proibição do aluguel de cães de segurança e vigilância patrimonial.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Esta proposição dispõe sobre a proibição do aluguel de cães de guarda, no Município de Caruaru/PE, e dá outras providências. A comercialização de animais deve ser proibida como um todo. O projeto é um avanço, pois proíbe que animais sejam alugados. Ninguém pode alugar bebês humanos, mas filhotes animais podem ser comercializados livremente. Animais são seres livres que não devem estar a mercê da exploração humana visando o lucro. Não há um preço que possa ser pago por uma vida. A comercialização trata*



sim os animais como mercadoria e milhares deles são abandonados nas ruas por pura inconsequência de seus 'tutores', que não pensam antes de comprar um filhote. Destes, outros tantos são maltratados enquanto sofrem as dificuldades do abandono, da fome e da solidão. Adotar é um ato de amor incondicional e é assim que animais, humanos e não humanos devem ser acolhidos. Amigo não se compra e nem se aluga! Conto com o apoio dos meus pares para a aprovação desta Lei."

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, torna-se pertinente tecer algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.



Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras câmaras municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada mediante a vontade do povo, aqui efetivada por seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.



§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. DO MÉRITO

A proposição em questão dispõe sobre a proibição do aluguel de cães de guarda, sendo considerada uma iniciativa oportuna e louvável, tendo em vista que, em consulta ao arquivo desta Casa de Leis, não há legislação municipal tratando do tema, situação que torna possível ao parlamentar, propor a lei em questão.

Conforme se depreende da Constituição Federal, é claro e cristalino o dever estatal de proteger os animais, sejam eles domésticos ou silvestres, segundo os ensinamentos do artigo 225, inciso VII:

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.

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Deste modo, percebe-se que o projeto de lei em esboço visa promover a proteção dos animais enquanto componentes do meio ambiente natural. Buscando trazer um tratamento mais humano e adequado aos animais, fomentando uma posse mais responsável e consciente, de modo que os animais deixem de ser tratados meramente como coisas e passem a ser vistos como parte integrante de um meio ambiente saudável e equilibrado.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *verbis*:



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Na esfera municipal, além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência do Município, conforme estabelecido no art. 5º da LOM:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

I- legislar sobre assunto de interesses locais;

A respeito da competência dos Municípios para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, transcreve-se a esclarecedora lição de Paulo de Bessa Antunes, um dos maiores expoentes em Direito Ambiental:

“Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, **os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição.** Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. **O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local;** suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, **os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema.** É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.” (‘Direito ambiental’. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77-8).



Contudo, em relação a matéria objeto da propositura trata-se **exclusivamente de matéria que corresponde diretamente ao Direito Civil**, o código civil em seu artigo 82 dispõe que são móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico social. No ordenamento jurídico os animais são tratados como coisas, considerados bens semoventes, assim a clássica teoria geral do direito civil assegura como sujeitos de direito a pessoa humana, a pessoa jurídica.

Ora assunto que o Município não tem competência para legislar posto que se encontra na competência privativa da União, conforme o art. 22, I da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Este é o entendimento dos tribunais pátrios, vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 5.855, DE 23 DE MAIO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LOCAÇÃO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONTRATO DE MÚTUO E COMODATO, E CESSÃO DE CÃES PARA FINS DE GUARDA NO MUNICÍPIO DE VALINHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)- RECONHECIMENTO - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE INTERESSE LOCAL OU COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA DISPOR SOBRE FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (ARTIGO 24, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), IMPEDINDO O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE QUE NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, PRÁTICA DE CRUELDADE ANIMAL - VIOLAÇÃO, ADEMAIS, AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 1º E 111 DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PRELIMINARES REJEITADAS - AÇÃO PROCEDENTE". "Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), **não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União**". "Conquanto seja legítimo ao Município legislar sobre o

meio ambiente (artigo 24, inciso VI, c/c artigo 30, incisos I e II, da Lei Maior), não pode a norma local tratar de conteúdo inserido no âmbito do direito civil, independentemente de sua justificativa apontar para a proteção dos direitos dos animais". **"A competência suplementar dos Municípios e a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que com a intenção de tutelar a fauna e o meio ambiente, não permite atuação legislativa local para proibição do uso de cães guarda nas atividades de vigilância e proteção patrimonial"**.

(TJ-SP - ADI: 22809398520198260000 SP 2280939-85.2019.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 19/08/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/08/2020)

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL N.º 12.594/08. DIPLOMA LEGAL QUE PROÍBE A EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOCAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. AFASTAMENTO. INSTRUMENTO LEGISLATIVO QUE ACARRETA DANO CONCRETO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI RECONHECIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL, ATRAVÉS **DO JULGAMENTO DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 537.138-4/01. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL**. EXEGESE DO ART. 272, DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE DE JUSTIÇA. DECISÃO DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL DE ALUGUEL DE CÃES DE GUARDA. SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO. APELO DESPROVIDO (TJPR - 4ª C. Cível - ACR - 770384-6 - Curitiba - Rel.: Desembargador Abraham Lincoln Calixto - Unânime - J. 23.08.2011) (TJ-PR - REEX: 7703846 PR 770384-6 (Acórdão), Relator: Desembargador Abraham Lincoln Calixto, Data de Julgamento: 23/08/2011, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 707 01/09/2011)

Além do mais, o artigo 2º do projeto de lei obriga o encerramento das atividades de pessoas físicas e jurídicas proprietárias de cães de guarda, invadindo o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, disposto no art. 170 da Constituição Federal, vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:



(...)

IV - livre concorrência;

A livre iniciativa é a possibilidade de atuação do particular no domínio econômico, sem embaraço do poder público. Miguel Reale explica que a livre iniciativa é:

“a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins e de meio informa o princípio da livre iniciativa”. (Reale, Miguel Medidas provisórias-choque na economia – controle de preços- liberdade empresarial- penalidades e discricionariedade. Revista de Direito Público. São Paulo: RT, 1989. V9,p.68-75)

A livre concorrência por sua vez, legitima a regulação econômica acerca de certas práticas mercadológicas consideradas ofensivas sobre as atividades econômicas, para que abusos decorrentes do exercício descontrolado da atividade econômica sejam equalizados. Portanto tem por escopo, garantir a todos quantos pretendam atuar no mercado, uma condição de ingresso; buscando conquistar fatia dos consumidores, ou seja, a garantia de atuação em condições de igualdade, entre os demais agentes econômicos.

Sendo assim, a proposição em análise adentra na atividade econômica dos estabelecimentos que utilizam esse serviço, e a obrigação de encerrar as atividades podem leva-los à falência, com demissão em massa de funcionários e retirando a capacidade econômica do empresário e da empresa.

Os princípios da livre iniciativa e livre concorrência não afastam, de forma integral, a intervenção estatal na economia, **porém esta não pode ensejar o esvaziamento dos princípios, tampouco ser levada a efeito sem observar a distribuição constitucional de competências na Federação brasileira** e, por conseguinte, a exigência da reserva de lei editada pelo ente federativo competente.

Cabe informar a existência de **Lei Estadual nº 16.517**, de 26 de dezembro de 2018, que regulamente **a utilização de cães para fins de guarda no âmbito do Estado de Pernambuco.** Assim, analisando a lei, o art. 1º dispõe que a **utilização de cães para fins de guarda, no âmbito do**



Estado de Pernambuco, somente será permitida quando houver a presença de um vigilante, ou seja, como complemento ao ato de vigiar de um profissional capacitado.

Dessa forma vislumbra-se que a intenção da lei estadual não fora a proibição do uso de cães para fins de guarda no estado de Pernambuco, mas sim, estabeleceu limites e regras.

Vejamos a lei na íntegra:

Art. 1º A utilização de cães para fins de guarda, no âmbito do Estado de Pernambuco, somente será permitida quando houver a presença de um vigilante, ou seja, como complemento ao ato de vigiar de um profissional capacitado.

§ 1º Cada cão deverá ser identificado obrigatoriamente através de identificação passiva por implante subcutâneo (microchip), a expensas da empresa responsável pelo animal;

§ 2º Os animais receberão alimentação, assistência médica veterinária e abrigo apropriado, inclusive no local da prestação do serviço, bem como deverão ser observados os dispositivos da legislação no que diz respeito aos tratos com animais;

§ 3º O transporte dos animais até o local de trabalho, deste para a sede da empresa contratada ou outra situação que exija a locomoção, deverá ser realizado em veículo apropriado e que garanta a segurança, o bem estar e a sanidade do animal, devendo ainda estar devidamente licenciado pelo órgão municipal responsável pela vigilância e controle de zoonoses;

§ 4º O local destinado ao abrigo dos cães (canil) deverá observar as seguintes determinações:

I - cada célula deve abrigar somente um animal e a área coberta deverá ser construída em alvenaria e nunca inferior a 4 m² (quatro metro quadrados), sendo que a área de solário deverá ter a mesma largura da área coberta;

II - instalação de um bebedouro automático;

III - teto confeccionado para garantir proteção térmica;

IV - as paredes devem ser lisas e impermeabilizadas com altura não inferior a 2 m (dois metros);

V - para a limpeza das células dos canis devem ser utilizados produtos com eficiência bactericida e fungicida, a fim de promover a boa assepsia e eliminação de odores, duas vezes por semana, vedada a utilização de ácido clorídrico;



VI - a limpeza das células do canil deve ser realizada diariamente, sem a presença do animal; e,

VII - os resíduos sólidos produzidos pelos animais deverão ser acondicionados em fossa séptica compatível com o número de animais que a empresa possuir, devidamente impermeabilizada, com fácil acesso e ser limpa no intervalo máximo de 15 (quinze) dias com a utilização de produto apropriado.

§ 5º Os resíduos sólidos produzidos pelos animais no local da prestação de serviços devem ser recolhidos ao menos uma vez ao dia pela empresa contratante;

§ 6º O plantel de cães é de inteira responsabilidade da empresa proprietária, a quem caberá comprovar ao órgão fiscalizador a castração de todos os animais;

§ 7º Observadas às determinações da legislação federal, estadual e municipal, nenhum animal poderá ser excluído do plantel da empresa, não poderá ser abandonado, sujeito a sofrimentos físicos ou eutanasiado;

Art. 2º Os infratores da presente Lei ficam sujeitos às seguintes penalidades:

I - advertência, quando da primeira autuação; e,

II - multa, quando da segunda autuação.

§ 1º A multa prevista no inciso II deste artigo será fixada entre R\$ 1.000,00 (um mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais), graduada de acordo com a natureza e proporção da ocorrência, com seu valor atualizado pelo IPCA ou qualquer outro índice que venha substituí-lo.

§ 2º O valor da multa será dobrado na hipótese de persistência, progressivamente até a regularização da infração.

§ 3º Para os casos de persistência, será considerado o período de 24 (vinte e quatro) horas para a aplicação de nova penalidade.

§ 4º O órgão fiscalizador deverá, nos casos de reincidência de maus tratos, apreender o animal e encaminhá-lo a órgão de vigilância sanitária ou entidade credenciada de proteção de animais, sem prejuízo da aplicação de penalidades decorrentes de maus tratos constantes da legislação federal, estadual e municipal.

Art. 3º Consideram-se infratores desta Lei:



I - o proprietário dos cães utilizados em desconformidade com o previsto no art. 1º desta Lei;

II - o proprietário do imóvel que os animais estejam guardando ou vigiando em desconformidade com o previsto no art. 1º desta Lei;

III - todo aquele que contrate, por escrito ou verbalmente, a utilização de cães para fins de guarda em desconformidade com o previsto no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. A multa incidirá sobre todas as pessoas físicas e jurídicas que de algum modo colocaram o animal na situação prevista nesta Lei.

Art. 4º Das penalidades aplicadas por infração ao disposto nesta Lei será assegurado o direito de ampla defesa e ao contraditório aos infratores, nos termos estabelecidos em decreto.

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ressalta-se que apesar da competência de legislar ser privativa da União não retira a possibilidade do Estado regular a matéria, conforme estabelecido o parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal:

Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.**

Assim, ante existência de Lei Estadual regulando o objeto da propositura proposta pelo edil, convém sugerir a rejeição do projeto de lei posto que se torna ineficaz, nos termos do art. 7º da Lei Complementar Nacional 95/98, nos seguintes termos:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser **disciplinado por mais de uma** lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.



Como se vislumbra, constitucionalmente não há espaço para o legislador municipal atuar na situação. Assim, projeto de Lei não conseguem apresentar uma política municipal que suplemente a dita legislação em prol do interesse local.

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa opina com parecer desfavorável do Projeto de Lei nº 8.726/2021.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.724/2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 28 de janeiro de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL
CÂMARA DE VEREADORES DE CARUARU

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
Técnica Legislativa – Mat. 951-1