



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 82/2021

DATA ENTRADA: 14 de Janeiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.728 de 2021

Ementa: Institui o Conselho Municipal dos Direitos Animais de Caruaru/PE e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre instituição de Conselho Municipal dos Direitos Animais de Caruaru/PE e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O presente Projeto pretende implantar no município de Caruaru, o Conselho Municipal dos Direitos Animais, órgão colegiado de caráter permanente, consultivo e deliberativo para temas relacionados à defesa e proteção dos animais.*

Fundamentando-se em dados oficiais levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Heinze aponta que o Brasil já é o segundo país na quantidade de animais de estimação. Os números de 2018 indicam a presença de 139,3 milhões desses animais. São 54,2 milhões de CÃES, 39,8 milhões de aves, 23,9 milhões de GATOS, 19,1 milhões de peixes e 2,3 milhões de outras espécies (répteis, anfíbios e pequenos mamíferos). O Brasil já tem mais cães e gatos do que crianças em seus lares, segundo o IBGE1 .

No município de Caruaru não é diferente. A cada dia que passa a população de animais domésticos vem crescendo, especialmente aqueles em situação de rua/abandono, sendo necessária uma intervenção do Poder Público imediata, objetivando sanar essa situação e, simultaneamente, fazer valer a Constituição Federal no que diz respeito à obrigação de fazer ali instituída pelo inciso VII do § 1º de seu art. 225.



O Conselho é órgão democrático e representativo e muito contribuirá para a discussão da temática no aprimoramento da legislação.

Por essas razões, é que apresento este Projeto de Lei e conto com o apoio dos nobres pares para aprovação, por acreditar na importância da criação do Conselho Municipal de Direito e Bem-Estar Animal para a cidade de Caruaru.”

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 compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se 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 sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

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 através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de 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. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

A iniciativa do Parlamentar é louvável, tendo em vista o grande número de violência a animais no País. Os Conselhos Municipais são gestores de políticas públicas, sendo órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, com a função de propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, controlar e deliberar sobre tais políticas.

A propositura atende inclusive ao disposto no artigo 172 da Lei Orgânica do Município, que segue:

Art. 172 - O Município criará, mediante lei, conselhos municipais paritários, deliberativos, formuladores de políticas e definidores da alocação de recursos, em



suas áreas de competência, visando garantir a participação comunitária efetiva nos seguintes setores da vida municipal:

- I – desenvolvimento econômico e social;
- II – defesa civil;
- III – política urbana;
- IV – saúde;
- V – educação;
- VI – cultura;
- VII – participação e desenvolvimento comunitário;
- VIII – tributos, tarifas e preços públicos.

Qualquer cidadão ou grupo da sociedade civil tem condição de propor e articular a criação de um conselho. Contudo, para sua efetivação, **a competência para a criação da lei é do Poder Executivo Municipal**, pois se trata da criação de **órgão de cooperação governamental** e à matéria relativa ao funcionamento da Administração Municipal é de competência exclusiva. Como expressa o art. 36,III da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

Art. 36 São de iniciativa **exclusiva** do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

{...}

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Reforçando o disposto, o Regimento Interno da Câmara de Caruaru assim determina:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

[...] IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses



mesmos órgãos.! (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que ao Chefe do Executivo se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (ob. cit., p. 204).

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica **patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa**. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (em “Direito Municipal Brasileiro”, 7º ed., 1990, págs. 544/545).

Em sequência, o art.6º do projeto de lei, na medida em que a criação do citado Conselho gerará despesas para que este atinja seus objetivos, interferindo no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Executivo. Nesse sentido, é farta a jurisprudência, conforme segue:

"Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo - CTM): inconstitucionalidade." (STF, Tribunal Pleno, ADIn nº 1391/SP, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, pub. no DJ de 07.06.2002, p. 81)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE – COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II – Precedentes do STF. III – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95” (ADIn. nº 1.275/SP – São Paulo, Relator(a): Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 16/5/07, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 8/6/07).



Por fim, o art. 7º do projeto institui obrigação direta ao Poder Executivo, confrontando novamente a Separação dos Poderes. Assim a Constituição Federal estabelece:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Dessa forma, revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

Uma alternativa plausível seria a apresentação do presente texto como anteprojeto ao Poder Executivo Municipal, para que assim, ele exerça sua competência de Iniciativa.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.728 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 22 de janeiro de 2019.

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

Joana Caraciolo de Medeiros
Técnica Legislativa – Mat. 951-1

Stefany Mariano de Moura
Estagiaria de Direito