



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 158/2021
DATA ENTRADA: 19 de Janeiro de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.737 de 2021

Ementa: Institui o Programa Passeio Amigo no Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a Instituição do Programa Passeio Amigo no Município de Caruaru.

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: *“É importante frisar inicialmente, que o presente Projeto de Lei não trata de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 36 da Lei Orgânica deste município.*

Sabemos que a proteção e o respeito aos animais é garantida na Constituição Federal através do artigo 225, §1º inciso VII. O artigo 32 da Lei Federal 9605/98 criminaliza os atos de maus tratos e cruéis praticados contra animais. A Lei Orgânica do nosso município também garante a proteção aos animais em seu artigo 6º, inciso VI, sendo uma consequência dessa proteção à criação de projetos e programas que zelem pela saúde e pelo bem estar da população animal.

O objetivo do presente projeto de lei é instituir o programa Passeio Amigo no município de Caruaru que consiste na permissão para que voluntários possam passear com os animais do abrigo da AME Animal.



Trata-se de uma medida que visa promover o bem estar dos animais, sabemos que a vida em um abrigo não é fácil e que por mais que os funcionários do abrigo se esforcem não é possível oferecer atenção e carinho suficientes. Assim, com a instituição do programa será possível oferecer momentos de distração aos animais da AME Animal sem gerar qualquer custo ao município. Certo da importância do presente Projeto de Lei e os benefícios que dele poderão advir, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.”

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. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara, in casu, deverá deliberar por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *ipsis litteris*:

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 próprio será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. 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 que um **programa** é entendido como *“uma intervenção conduzida por um órgão ou entidade do Estado com o objetivo de alterar uma situação inicial para uma situação desejada”*, o projeto de lei em questão deseja a criação de um programa com o objetivo de autorizar voluntários e simpatizantes da causa animal possam passear com os cães do abrigo da AME Animal, contudo, é observado a invasão na competência do Poder Executivo Municipal.



A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem à Prefeitura Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, ao criar **Programa Governamental**, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

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).

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Desta maneira, criar programas, projetos e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame – é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefe do Executivo. Ademais, para o efetivo cumprimento da lei impugnada, são



necessárias providências a cargo do Poder Executivo, como a regulamentação e fiscalização de obras, como é disposto no artigo. 4 do projeto em questão.

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, incorre em competência do Poder Executivo Municipal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.737 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de Janeiro de 2020.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

Consultor Jurídico Legislativo

Joana Caraciolo de Medeiros

Técnica Legislativa – Mat. 951-1

Stefany Mariano de Moura

Estagiaria de Direito