



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1393/2021

DATA ENTRADA: 09 de março de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.870/2021

Ementa: Trata da proteção integral aos animais não-humanos, (cães e gatos), no município de Caruaru/PE, estabelece direitos animais, aponta os princípios norteadores da política municipal de atendimento aos direitos animais e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.870/2021, de autoria do Vereador Anderson Correia, que trata da proteção integral aos animais não-humanos, (cães e gatos), no município de Caruaru/PE, estabelece direitos animais, aponta os princípios norteadores da política municipal de atendimento aos direitos animais 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 presente: *“Aos Municípios compete legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) e, em conjunto com a União e os Estados, proteger o meio ambiente e preservar a fauna (art. 23, VI e VII). Além disso, a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, deve levar em conta, não apenas o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como também a garantia do bem-estar de todos os seus habitantes, humanos e não-humanos (art. 182, CF).”*

Sustenta a legalidade e regimentalidade da proposição, convocando os demais pares para a aprovação do projeto.

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 ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se 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 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 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 a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade e via adequada.

No tocante a competência legislativa se faz necessário maiores esclarecimentos acerca do tema. Como é bem dito e sabido, a Constituição Federal tem duas grandes competências, quais sejam; a competência legislativa e a competência executiva.



A competência material/executiva é comum a União, Estados/DF e Municípios vem delineada no Art. 23, incisos III, VI e VII, com a seguinte redação:

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

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

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

Já a competência constitucional legislativa é dividida em quatro situações específicas, quais sejam:

a.1 – Competência **Exclusiva** dos Estados membros:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, **os serviços locais de gás canalizado**, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

a.2 – Competência **Privativa** da União:

Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:

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

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

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

a.3 – Competência **Concorrente** da União, Estados e DF:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;



- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#)
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [\(Vide ADPF 672\)](#)
- XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

A.4 – Competência **Suplementar** dos Estados e Municípios:

ART. 24 (...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados**. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

In caso, conforme já apontado em doutrina, a competência constitucional para legislar sobre o tema **“proteção do meio ambiente”** é matéria de **competência concorrente** entre a União e os Estados/DF. Segundo as doudas palavras de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

"Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais."

Como exposto, em exegese constitucional, compete **à União** as declarações principiológicas, restrita aos estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos. Já **aos**



Estados cabe instituir normas específicas e particularizantes que detalharão como serão aplicadas aos casos concretos.

Quanto aos municípios, como já informado, eles foram excluídos da competência legislativa prevista no Art. 24, **o que não significa que não podem legislar sobre a matéria ali contida**, mas que devem se atentar especificamente sobre assuntos de interesse local, **respeitando** o disposto nas legislações federais e estaduais.

"No que se refere ao problema da competência concorrente, entendo que a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o Município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o Município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), com o que colocou ao alcance do Município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o Município pode legislar sobre meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual em âmbito estritamente local.

Deve observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal."

Neste ponto, é importante ressaltar que existe legislação estadual que institui o **Código Estadual de Proteção aos Animais, Lei nº 15.226, de 07 de Janeiro de 2014**, bem como **Lei Municipal nº 6.013/2018**, que institui o Código Municipal de Proteção aos Animais, no âmbito do Município de Caruaru. Ambos retiram fundamento da **Lei Nacional nº 9.605/98, Art. 32**.

E o que isso importa para a proposição? Vejamos, como já devidamente explanado, o município pode legislar sobre as matérias constantes no Art. 24 da CRFB/88, mas desde que presentes dois requisitos, quais sejam: **assunto de interesse local + respeitar o disposto nas legislações estaduais e federais, ou seja, ser decorrente delas**.

Antes que surjam indagações, convém salientar que a **Lei Municipal nº 6.013/2018** foi aprovada com dispensa do parecer jurídico, sendo acompanhada com o parecer das comissões permanentes.

¹ Jose´Augusto Delgado.



Assim, o fato de tratar-se de matéria de interesse local não autoriza o município a legislar plenamente, com ampla autonomia, ignorando ou ultrapassando as disposições contidas em diplomas federais e estaduais.

Não se trata de hierarquia, mas de um escalonamento da competência com vias a não esvaziar o conteúdo previsto no Art. 24 da CRFB. Nesse contexto, a União edita a norma geral, cumprindo ao Estado editar lei que aplique e complemente aquelas normas gerais, e, se houver interesse local e respeito ao disposto nas leis dos entes maiores, o município legisla nos ditames do Art. 30 incisos I e II da CRFB/88.

E, precisamente neste ponto, é que se observa que a proposição não tem o fim de esmiuçar o interesse local a ser tutelado, mas sim, de forma autônoma, ultrapassar o enunciado em legislação federal e estadual, tomando para si a plena competência legislativa, isto em total desacordo com o emanado constitucional, inserindo um objeto que não se delimita ao interesse local ou em legislação decorrente, mas sim em legislação concorrente, observe o objeto da proposição:

Art. 1º Esta lei trata da proteção integral aos animais não-humanos (cães e gatos) no município, no exercício da competência outorgada pelo art. 23, incisos VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, e dos princípios norteados da política municipal de atendimento dos direitos animais.

Art. 2º Para os fins desta lei, os animais não-humanos (cães e gatos) são reconhecidos como seres conscientes e sencientes e dotados de dignidade própria, sujeitos despersonalizados de direito, vedado o seu tratamento como coisas, fazendo jus à tutela jurisdicional, individual ou coletiva, em caso de violação de seus direitos, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica

Texto da Lei Estadual nº 15.226/2014:

Art. 1º Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, **estabelecendo normas para a proteção dos animais no Estado de Pernambuco**, visando a compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental, em consonância com o que dispõe o art. 32, da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e demais dispositivos aplicados à espécie.

Art. 2º É vedado:
(...)



Como exposto, a proposição que visa instituir a proteção integral dos animais não-humanos não é norma decorrente, **mas sim uma legislação que concorre com a Norma Estadual** e, em termos constitucionais, legislar sobre o tema é competência concorrente da União e dos Estados.

Até porque, diante da ausência de Lei Federal tratando da norma geral, a competência plena passa a ser dos Estados/DF, para atender às suas peculiaridades, inteligência do art. 24, §3º da CRFB/88, *verbis ad verbum*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, **os Estados exercerão a competência legislativa plena**, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

E tanto assim o é que a própria justificativa elenca os entes que adotam o texto proposto e, sem maiores dúvidas, todos os entes citados são **Estados da Federação**, eis o teor:

- Código Estadual de Proteção aos Animais de Santa Catarina (Lei 12.854/2003)
- Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei 15.434/2020)
- A Lei 22.231/2016, que dispõe sobre a definição de maus-tratos contra animais no Estado de Minas Gerais.
- Código de Direito e Bem-Estar Animal do Estado da Paraíba (Lei Estadual 11.140/2018)

Assim, *a priori*, a conclusão é que o objeto da proposição ultrapassa o interesse local e concorre com a Legislação Estadual atual sobre proteção dos animais. Como a proteção é matéria legislativa concorrente, ciente de que a União Federal proíbe os maus-tratos (Art. 32 da Lei 9.605/98) e a Lei Estadual 15.226/2014 instituiu o Código de Proteção aos Animais, cabe ao município suplementar essa legislação, nos termos constitucionais.

Portanto, embora o projeto de lei carregue consigo objeto caríssimo a todos – meio ambiente equilibrado é um direito – há vício de competência na proposição. Como se está diante de



norma que ultrapassa o interesse local e concorre com a legislação estadual, só resta reconhecer que a matéria em espeque é **de competência concorrente da União e dos Estados**, nos termos do Art. 24 e incisos da CRFB/88.

Caso ultrapassada a discussão sobre o interesse local e a legislação concorrente, ciente de que a competência seria Estadual, segue os demais tópicos:

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, 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. (...)

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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.

5. MÉRITO



Caso a Comissão Permanente considere que o objeto da proposição atende ao requisito do interesse local e decorre da legislação estadual já existente sobre o tema, cumpre a consultoria adentrar na questão do projeto em si.

Como já dito, a proposição tem o fim de reconhecer os animais (cães e gatos) como seres conscientes e sencientes, e dotados de dignidade própria, sujeitos despersonalizados de direito, vedado o seu tratamento como coisas, fazendo jus à tutela jurisdicional, individual ou coletiva, em caso de violação de seus direitos, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica.

Enumera no Art. 3º os direitos dos animais e no Art. 4º os princípios da política municipal de atendimento àqueles direitos.

É interessante notar, já que objeto de bons debates, que a Lei Municipal trata do Código Municipal de Proteção dos Animais (Lei 6.013/2018) ao passo que a presente proposição trata especificamente dos cães e gatos.

Para um leitor menos atento pode passar a ideia de que se trata do mesmo objeto (proteção dos animais), mas a proposição aqui é mais específica, ou seja, só vai incidir sobre os cães e gatos, reservando a lei já em vigor para todos os outros animais.

Assim, não se trata de duas legislações com objeto idêntico, mas sim uma legislação destinada a complementar uma lei considerada básica (critério da especialidade). Neste caso, é necessária emenda para **remissão expressa**.

Portanto, caso ultrapassada a questão da competência constitucional, sugere-se ao relator emenda aditiva para constar a seguinte redação:

“Art. 5º - Esta Lei não afasta a aplicação da Lei nº 6.013, de 08 de Janeiro de 2018”.



Portanto, a posição da Consultoria é pelo vício de constitucionalidade, mas caso não seja o entendimento da Comissão Permanente, que seja efetivado pelo relator a sugestão de emenda supracitada.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares ao projeto.

7. DA POSSIBILIDADE LEGISLATIVA

Como exposto linhas supra, a matéria objeto do projeto de lei 8.870/2021, carece de vício de competência, cabendo atuar, de forma concorrente, a União e os Estados para a iniciativa legal.

Diante deste fato, sugere-se ao autor da proposição que, **por meio de Indicação**, apele às autoridades Estaduais para que tomem as devidas medidas legislativas e acrescentem a Lei Estadual tais direitos e princípios, anexando anteprojeto.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante – a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei 8.870/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 28 de maio de 2021

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1



De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
CONSULTOR JURÍDICO GERAL