



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROTOCOLO 2479/2021
DATA DE ENTRADA 27 de Abril de 2021.
PROPOSIÇÃO Projeto de Lei nº 8.931/2021
AUTORIA Vereador Nelson Diniz
EMENTA Reconhece o município de Caruaru como "*Pet Friendly*"
CONCLUSÃO *DESAVORÁVEL*

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre o reconhecimento do município de Caruaru como "Pet Friendly".

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei ordinária, assim como sua viabilidade jurídica. Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima autora, entre outros argumentos, o objetivo da norma proposta:

"A sociedade mundial tem assumido a responsabilidade em promover atos de proteção, bem-estar e defesa dos animais, repudiando assim todas as práticas contrárias a esses atos. Caruaru é uma cidade com características no ramo turístico do artesanato e pode ser também com incentivo à convivência animal; seria uma forma de elevar ainda mais esses índices, sejam eles econômicos ou sociais. Sendo assim, o presente Projeto de Lei coloca a Capital do Agreste, já nacionalmente conhecida pelos bonecos de Vitalino, como uma cidade que se preocupa com o bem-estar animal e quer ser referência ao acolhimento da causa animal no estado de Pernambuco. Com isso, busco o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente Projeto de 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 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 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 desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa. Ilustra-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 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 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.**

Os Parlamentares podem, naturalmente, discordar do presente parecer jurídico, que, como dito, possui natureza opinativa, podendo adotar posicionamento diverso e fundamentado.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA – AMBIGUIDADE – RESERVA DE INICIATIVA

O projeto de lei ordinária em enfoque está redigido em 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.

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



legislativa. Prosseguindo, observa-se que a norma busca reconhecer o município de Caruaru como “pet friendly”. Reproduz-se a norma proposta:

EMENTA: Reconhece o município de Caruaru como "Pet Friendly".

Art.1º. Fica reconhecido, por esta Lei, o Município de Caruaru como município "PetFriendly", com o intuito de incentivar e promover a convivência animal.

Parágrafo único. Considera-se "Pet Friendly" o termo utilizado para designar lugares e estabelecimentos onde os animais de estimação são aceitos em seus interiores.

Art. 2º. São objetivos primordiais desta Lei a promoção do turismo e valorização do bem-estar animal com incentivo da convivência entre seres humanos e animais nos locais públicos e privados, de acordo com as especificidades de cada um.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Observa-se que a norma apresenta ambiguidade na forma em que o seu texto foi construído. Este aspecto, por si só, já o reveste de injuridicidade, tendo em vista descumprir os comandos da Lei Complementar nº 95/1998, que, em seu Art. 11, determina que as disposições normativas precisam ser redigidas com “clareza, precisão e ordem lógica”, trazendo ainda, os seguintes detalhamentos em suas alíneas ‘a)’ e ‘c)’ de seu inciso II:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

Neste contexto, trataremos acerca das possíveis interpretações atribuídas à norma. Primeiramente, analisa-se a interpretação mais direta do texto, onde o objeto da norma é a mera declaração. **Neste caso, a norma proposta é totalmente desprovida de efeitos práticos. Afinal, qual a finalidade da declaração? Embora o texto afirme que exista o intuito de incentivar e promover a convivência animal, qual a forma em que ocorrerá este incentivo e promoção?** Observa-se, portanto, uma mera declaração sem comando normativo imperativo.

Como bem sabido, a lei é cogente, impositiva, cria direitos e obrigações no seio da sociedade. Como bem lembra o professor Miguel Reale (Lições Preliminares de Direito. p. 163):

“Lei, no sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais



ou atividades públicas (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”

Desta forma, seguindo pela interpretação ora analisada, o projeto de lei em esboço reveste-se de injuridicidade, haja vista que nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui nenhum caráter obrigatório.

Prosseguindo, melhor sorte não subsiste à proposição ao se analisar possíveis efeitos concretos oriundos de uma interpretação mais objetiva do parágrafo único do art. 1º. Nesta situação, considerando que a norma visa declarar o município como sendo Pet Friendly e ao mesmo tempo preconiza que este termo se aplica para *“lugares e estabelecimentos onde os animais de estimação são aceitos em seus interiores”* a norma aponta para duas novas interpretações possíveis.

Na primeira interpretação, todo e qualquer animal de estimação deveria ser ‘aceito’ em prédios públicos, assim como em qualquer logradouro público. **Neste caso, a norma invadiria explicitamente a discricionariedade do administrador público, ao permitir, sem nenhum tipo de exceção, o acesso de animais aos prédios públicos.** Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre no caso ora em análise, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes, e, conseqüentemente, as reservas de iniciativa previstas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município. Ilustra-se:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61, § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;



[...]

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

LEI ORGÂNICA

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;

Em uma segunda interpretação possível, a norma também atingiria os estabelecimentos privados localizados dentro da circunscrição do município. Neste caso, a norma, além violar o princípio da livre iniciativa, insculpido no Art. 170 da CF/88, também invadiria a esfera de competências privativas da união, conforme a reserva de iniciativa prevista no art. 22, II da Carta Magna relativa a direito civil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Desta forma, não resta outro caminho, senão reconhecer a ilegalidade e inconstitucionalidade da matéria sob análise, seja qual for o caminho interpretativo que se dê à proposição.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;



VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

5. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Considerando que a proposição em análise não apresenta renúncia, nem aumento de despesas, torna-se desnecessária a apresentação dos requisitos exigidos na Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, evidenciando-se, desta forma, a plena compatibilidade do projeto com a Responsabilidade Fiscal.

6. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, na situação em análise, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115 c/c art. 107, inciso II, ambos do Regimento Interno. *In 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.

§ 2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a Câmara deliberará sobre:

- a) alteração deste Regimento;
- b) denominação de ruas e logradouros públicos;
- c) veto aposto pelo Prefeito;



d) referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;

d) julgamento do Prefeito por infrações político administrativas;

e) cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.

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.

7. CONCLUSÃO

Por fim, considerando que a proposição apresenta ambiguidade, usurpa competência legislativa da União, e do Poder Executivo, esta Consultoria emite o presente parecer não vinculante e opinativo em sentido desfavorável à proposição sob análise, em virtude de sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 27 de Setembro de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
Consultor Jurídico Geral

CLAYTON SILVA BARBOSA



Técnico Legislativo – Mat. 946-1

JOANA VITTÓRIA TORRES DO NASCIMENTO
Estagiária De Direito