

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 64-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO: 1933/2021
DATA ENTRADA: 02 de Maio de 2022
PROJETO DE LEI nº 9.286/2022

Ementa: “Institui a política de proteção animal com aplicação de multas para quem maltratar e abandonar animais no Município de Caruaru 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 9.286/2022 de autoria do Vereador Anderson Correia, que dispõe a instituição a política de proteção animal com aplicação de multas para maltratar e abandonar animais no município de Caruaru 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: “ *O presente Projeto de Lei, que ora encaminhamos para apreciação dos colegas, tem por finalidade tentar inibir os inúmeros casos de abandono e de maus-tratos a animais em Caruaru, pois a imposição de multas severas servirá para preencher uma lacuna deixada pela legislação federal, a qual impõe penas muito brandas. A implantação de uma política pública com a sugestão dos valores das multas servirá como medida socioeducativa para que as pessoas repensem antes de praticar o ato de abuso e maus-tratos contra os animais não-humanos, que também merecem o nosso respeito como seres vivos. Pelo exposto, contamos com a colaboração dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei*”.

Ao fim, pugna o autor do projeto de lei pela legalidade e constitucionalidade da proposição, contando com o apoio dos pares para aprovação.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO **PODER LEGISLATIVO** 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 é opinativa 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 desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 246 – As Comissões Permanentes poderão solicitar a audiência de órgãos e técnicos do Poder Executivo e da própria Câmara quando necessitarem de esclarecimentos sobre o assunto sujeito à sua apreciação.

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar a os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. Os atos, das comissões, que exigem acompanhamento da devida legalidade estão previstos no Art. 149 do R.I:

Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, a manifestação do relator sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.

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.



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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, neste caso, tratar de proteção animal não repercute na esfera Federal.

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 de dois terços, nos termos do art. 115, §3º 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.

(...)

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

(...)

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

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 municipal¹.

5. MÉRITO

A proposição em estudo tem a finalidade de aplicar sanções contra quem pratique abandono ou maus-tratos a animais. Segundo o *caput*, fica instituída a política de proteção animal, com a seguinte dicção:

“Art. 1º Fica instituída a política de proteção animal com aplicação de multas para quem maltratar e abandonar animais no Município de Caruaru. § 1º. Serão aplicadas as seguintes sanções para quem praticar maus-tratos ou abandonar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.

I – nos casos de maus-tratos praticados dolosamente, que provoquem a morte do animal, será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);

II – nos casos de maus-tratos praticados dolosamente, que provoquem lesões ao animal, será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);

III – nos casos de maus-tratos, praticados de forma dolosa ou culposa, que não gerem lesões ou a morte do animal, será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais); e

IV – nos casos de abandono de animal sadio ou doente, será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).”

(...)

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Que os animais merecem proteção não há dúvidas, sendo inclusive objeto de uma proteção em escala estadual, vide os termos da **Lei Estadual nº 15.226, de 07 de Janeiro de 2014**, lei esta que institui o **Código de Proteção Animal do Estado de Pernambuco**.

E nesse contexto, do Código de Proteção Animal do Estado, é que não se vislumbra ineditismo na proposição em estudo, **a um** porque há a proteção para as mesmas ações tidas como ilegais e **a dois** porque também há a previsão de multa, carecendo o projeto de lei apontar os motivos locais que não estejam abarcados pela dita legislação.

Segue quadro comparativo entre a legislação existente e o projeto de lei:

Lei Estadual nº 15.226/2014	Projeto de Lei nº 9.286/22
Art. 2º É vedado, sob pena das sanções administrativas previstas no art. 25 desta Lei: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 17.432, de 7 de outubro de 2021.) I - ofender ou agredir física e psicologicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento físico ou emocional, ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência; II - manter animais em condições ou em locais desprovidos de asseio, sombra ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar, luminosidade natural ou de suas necessidades básicas; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 17.432, de 7 de outubro de 2021.) III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força; (...) V - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem; (...) VII - abandonar animal doente, ferido, extenuado ou mutilado, bem como deixar de ministrar-lhe tudo o que humanitariamente se lhe possa prover, inclusive assistência veterinária; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 17.270, de 21 de maio de 2021.) § 1º Configura hipótese de ofensa física e psicológica contra os animais domésticos e domesticados, com ilegítimo impedimento de movimentação e descanso destes, mantê-los acorrentados ou amarrados, salvo quando a contenção se der por período de tempo não superior a 6 (seis) horas diárias e forem observados, cumulativamente, os seguintes requisitos: (Renumerado pelo art. 1º da Lei nº 17.270, de 21 de maio de 2021.)	§ 4º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: a) maus-tratos contra animais - ação ou omissão voltada contra os animais, que lhes acarretem ferimento, dor, medo e estresse desnecessários ou sofrimento decorrente de negligência, prática de ato cruel ou abusivo, da falta de atendimento das suas necessidades naturais, físicas e mentais, bem como o que mais dispuser a legislação federal, estadual e municipal que trate sobre a matéria. b) abandono de animais – ato de abandonar, sem a devida assistência, de forma permanente ou temporária, em qualquer espaço público ou privado, animal doméstico, domesticado, silvestre, exótico, ou em rota migratória, do qual detém a propriedade, posse ou guarda, ou que está sob guarda, vigilância ou autoridade.



PODER LEGISLATIVO
LEGISLAÇÃO
CARUARU

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORENCIO

I - uso de sistema de contenção “vai e vem” no piso com, no mínimo, 4 (quatro) metros de extensão; (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.727, de 9 de dezembro de 2019](#) - vigência a partir de 45 dias após sua publicação, de acordo com o art. 2º.)

II - adequação ao porte físico do animal, que não cause desconforto, estrangulamento ou excesso de peso; (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.727, de 9 de dezembro de 2019](#) - vigência a partir de 45 dias após sua publicação, de acordo com o art. 2º.)

III - contenção que permita a ampla movimentação, sem o risco de emaranhamento com outros objetos; (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.727, de 9 de dezembro de 2019](#) - vigência a partir de 45 dias após sua publicação, de acordo com o art. 2º.)

IV - acesso ao abrigo contra intempéries, alimentação e água; e, (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.727, de 9 de dezembro de 2019](#) - vigência a partir de 45 dias após sua publicação, de acordo com o art. 2º.)

V - possibilidade de distanciamento adequado às necessidades fisiológicas do animal. (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.727, de 9 de dezembro de 2019](#) - vigência a partir de 45 dias após sua publicação, de acordo com o art. 2º.)

Conforme se lê, o Código Estadual é bastante completo com relação as ações tidas como ilegais, até porque, como se trata de legislação que busca penalizar, dentre seus princípios, devem estar a clareza, intervenção mínima e a materialização, evitando a construção de esteriótipos capazes de incriminar o cidadão devido a abrangência dos seus termos.

Nesse contexto, entende-se que a proposição apresentada não repercute e nem provoca a proteção do interesse local, sendo, portando desnecessária frente ao arcabouço jurídico estadual, conforme demonstrado.

Fora isso, há uma necessidade legal da norma ser inédita, sob pena de padecer de vício de legalidade, frente as formalidade exigidas pela Lei Complementar nº 95/97, eis o texto da norma das normas:

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.**



PODER LEGISLATIVO

exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Assim, considerando que **o interesse local não restou evidenciado** e que a **legislação federal não permite que duas leis se debrucem sobre o mesmo objeto**, vê-se que a proposição não merece prosperar diante de patente ilegalidade.

Além do mais, a proposição repercute e pune as ações ilegais nos seguintes patamares de multa administrativa:

“Art. 1º Fica instituída a política de proteção animal com aplicação de multas para quem maltratar e abandonar animais no Município de Caruaru. § 1º. Serão aplicadas as seguintes sanções para quem praticar maus-tratos ou abandonar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.

I – nos casos de maus-tratos praticados dolosamente, que provoquem a morte do animal, **será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);**

II – nos casos de maus-tratos praticados dolosamente, que provoquem lesões ao animal, **será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);**

III – nos casos de maus-tratos, praticados de forma dolosa ou culposa, que não gerem lesões ou a morte do animal, **será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais); e**

IV – nos casos de abandono de animal sadio ou doente, **será cobrada a multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).”**

A Consultoria Jurídica Legislativa apresenta, ratificado pela Comissão de Legislação e Redação de Leis, posicionamento que entende pela incompetência do edil em propor projetos que apliquem multas.

Tal posicionamento encontra fundamentação na legislação municipal, a qual a CJL deve estrita atenção aos seus termos, eis o conteúdo:

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;

(...)

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.
(Emenda Organizacional nº 09/2003)

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



PODER LEGISLATIVO

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

Porém, é válido ressaltar que, em verdade, a fixação da multa impõe, paralelamente, uma obrigação à Administração Municipal de adotar providências para fiscalização e sanção dos infratores que pratiquem os elencados maus-tratos contra animais, estruturando as secretarias e departamentos.

Essa situação fere princípios estabelecidos na Constituição Federal, pois resta evidente o chamado **vício de iniciativa**, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração.

É lição de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Assim, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a matéria financeira, bem como sobre a organização administrativa e as atribuições dos órgãos da Administração Pública, e, conforme revela a proposição, a aplicação de multa não compete ao Poder Legislativo, pelo que padece indiscutivelmente de vício de iniciativa, visão pacificada dos tribunais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de iniciativa parlamentar que proíbe a prática de maus-tratos e crueldade contra animais no âmbito do Município de Santa Cruz do Rio Pardo. Veto da Prefeita rejeitado pela Câmara Municipal Promulgação da lei pela mesma Câmara Ofensa ao princípio da separação dos poderes (porque delegada ao Prefeito a definição das sanções cabíveis no caso de infração da lei), à competência legislativa da União (que regulou a matéria em lei federal) e do Estado, além de não prever, a lei, a respectiva fonte de custeio das atividades impostas ao Município Violação aos arts. 5º, §1º, 25, 111, 144 e 193, X, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade configurada (ADI 0477571-36.2010, rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j. 27.06.2012).



6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** - a Consultoria Jurídica Legislativa pela **ilegalidade do Projeto nº 9.286/2022**, por tratar de matéria idêntica a legislação já em vigor.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 12 de Julho de 2022.

Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo- Especialidade. Direito|

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral