

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 111-A/2023 CJLEG

PROTOCOLO: 1970/2023

DATA ENTRADA: 02 de Maio de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.559 de 2023

**Ementa:** *Institui a “Semana Nacional de Conscientização sobre a relação entre os maus-tratos aos animais e a violência doméstica (Teoria do Elo)”, e dá outras providências.*

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre institui a “Semana Nacional de conscientização sobre a relação entre os maus-tratos aos animais e a violência doméstica (Teoria do Elo)”, e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.559 de autoria do Vereador Fagner Fernandes.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: “ *Inicialmente se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública. Inspirado em um Projeto de Lei que tramita na esfera da Câmara Federal, de autoria do Deputado Bruno Lima, faz-se necessário em nosso município, essa campanha, visto que o número de maus tratos só aumenta e, na maioria das vezes, o agressor, também, agride os seres humanos naquela*

*residência. O presente projeto de lei busca uma nova mentalidade pública e social, para conscientizar a população e os agentes públicos em relação ao elo imanente entre os maus-tratos aos animais e a violência contra o ser humano, especialmente, as mulheres. A Semana é instituída na primeira semana de agosto para colaborar e potencializar as discussões em relação ao combate da violência contra a mulher, difundidas por meio da campanha “Agosto Lilás”. Os principais objetivos de se criar uma semana para se conscientizar e discutir junto à sociedade esta relação é chamar a atenção de todos os envolvidos de como os crimes contra os animais podem funcionar como um indicador, predizendo que o agressor pode ser violento com pessoas no futuro e, por esta razão, estes crimes devem ser denunciados, investigados e penalizados com o mesmo rigor, pois onde há violência contra animais há maior risco de ter violência e abuso contra pessoas vulneráveis, como mulheres, crianças e idosos. Importante mencionar, também, que a violência contra animais pode ser usada como coerção a essas pessoas, nesse sentido, combater os crimes contra os animais está intimamente ligado à prevenção e o combate de crimes contra pessoas. Ora, a atividade do legislador não se restringe à feitura de leis, a sua tarefa é maior do que isso, a sua ação deve atuar sobre a mais importante de todas as leis, a opinião pública, aquela que nas palavras do mestre genebrino:: (...) não se grava nem no mármore, nem no bronze, mas no coração do cidadão; que adquire diariamente forças novas; que reanima ou substitui as outras leis quando envelhecem ou se extinguem, e retém o povo dentro do espírito de sua instituição, e substitui insensivelmente a força do hábito e da autoridade. Falo dos usos, dos costumes e, em especial, da opinião. Seguindo o mesmo raciocínio em prol da conscientização da população, a Associação das Mulheres Protetoras dos Animais Rejeitados e Abandonados, mais conhecida como AMPARA Animal, tem encampado uma campanha para difundir a Teoria do Elo e os seus malefícios à sociedade, em especial, a ligação nefasta dos maus-tratos aos animais com a violência contra o ser humano, em especial, a violência contra a mulher que é, em regra, a parte mais vulnerável da relação. Afirma a AMPARA Animal em seu manifesto: “A Teoria do Link ou Teoria do Elo, é a teoria que reconhece esta relação entre a violência doméstica e a violência contra animais, e nos permite esclarecer condutas enraizadas e buscar a responsabilização pelo problema com a consequente punição aos crimes cometidos pelos agressores. Nesse passo, reconhecemos a necessidade de proteção aos animais não somente pela proteção deles, mas para impedir a violência contra a pessoa, uma vez que aquele que é capaz de praticar violência contra um animal, também poderá desenvolver atitudes violentas contra um ser humano.” Nas palavras da AMPARA Animal: “A violência é uma só! Todos somos responsáveis por combatê-la”, combater a violência contra os animais e, por conseguinte, contra as pessoas não é um ato discricionário do Estado, é um imperativo legal do ente estatal e um imperativo moral para a população que não pode aceitar a banalização da violência como medida aceitável. Nestes termos, temos que a finalidade da proposta ora apresentada é garantir a proteção constitucional da não submissão dos animais à crueldade (art. 225, VII, CF) cumulada com os pressupostos constitucionais de não violência contra o ser humano e, mais especificamente, tendo como pressuposto o combate à violência contra a mulher insculpido na Carta Magna, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e na Lei Maria da*

*Penha. “ Quando as pessoas são abusadas, os animais estão em risco! ”. Diante todo o exposto, tendo em vista que a ações e o incentivo em relação à temática ora proposta são capazes de aumentar o número de pessoas conscientes sobre a Teoria do Elo, diminuindo, por conseguinte, os atos de violência em face de animais e seres humanos, faz-se necessária a criação da “Semana Nacional de Conscientização sobre a ligação entre os maus-tratos aos animais e a violência doméstica (Teoria do Elo)”. Trata-se de uma medida que visa proteger os animais humanos e não humanos, ou seja, todo aquele núcleo familiar. ”*

**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 desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

**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.

**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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico legislativo sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é

exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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, cumprindo os requisitos da adequação.

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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço- data comemorativa Municipal, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

### 3. 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, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, *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.

**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)

Ainda assim, colocado pelo Regimento Interno e a Lei Orgânica no art. 138, RI e o art. 41, LOM, que logo após a aprovação em plenário por dois turnos deverá ser assinado pelo Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário e dentro do prazo de dez dias será encaminhado para o Prefeito e o mesmo terá um prazo de quinze dias úteis para sancionar ou vetar parcialmente ou totalmente, *in verbis*:

**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.

**Art. 41** - Os projetos de lei e os projetos de lei complementar, aprovados em Plenário em dois turnos de votação, serão assinados pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias serão encaminhados ao(a) Prefeito(a), através do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

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.

#### 4. MÉRITO

O projeto de lei em análise, versa sobre a instituição no calendário municipal a Semana Nacional de Conscientização sobre a relação entre maus-tratos aos animais e a violência doméstica, sendo colocado a sua realização na primeira semana do mês de agosto. Visto que, há louvável e honrosa intenção do parlamentar nesta proposição em sensibilizar e conscientizar a sociedade sobre o assunto tratado.

Sendo assim, é posto no projeto de lei em análise a colocação de atividades em favor da semana referida e tratada na proposição, nisto, ainda em observação do art. 3º, que coloca que essas atividades que podem ser compreendidas como ações de mobilização, palestras, debates, encontros, eventos e seminários de conscientização, discussão e elaboração de políticas públicas a respeito da teoria elo, que ficarão a cargo do Poder executivo.

Por si, a instituição de data comemorativa não encontra óbice na legislação de regência, contudo, a criação de obrigações ao Poder Executivo se contrapõe aos artigos 36, III e VI da Lei Orgânica e o art. 131, I e IV do Regimento Interno, pois, quando é proposto “Atividades” no art. 3º do PL em análise, implicitamente está colocando atribuições ao Poder Executivo em atividades voltadas para a semana, sendo assim, tais obrigações resvalam em matéria de competência privativa, bem como em matéria financeira, fora que as serão criadas novas atribuições às secretarias que ficarão responsáveis pela prática da propositura, sendo, novamente, a iniciativa de competência exclusiva do Poder Executivo, *in vebis*:

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.

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

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;

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

A par do exposto, s.m.j, a semana comemorativa da “teoria do elo” não pode ser confundida com algumas leis que tratam sobre o assunto violência contra animais, tais como: Lei 5.034 de 24 de Setembro de 2010 de autoria do Vereador Licius Cavalcanti, que Institui a Semana Municipal de Proteção dos Animais promovendo eventos educativos para orientar a população a cuidar dos animais domésticos; Lei 6.445 de 28 de Novembro de 2019 de autoria do Vereador Daniel Lula Finizola, que em seu texto dispõe sobre a instituição do Dia Municipal de Combate aos maus tratos de animais com o objetivo de estimular ações educativas, apoiar atividades organizadas e etc; Lei 6.699 de 29 de Abril de 2021 de autoria do Vereador Anderson Correia, que institui ao mês de abril o “Abril Laranja” que se dedica a campanha de prevenção aos maus-tratos contra os animais não-humanos.

Nesse caso, a proposta de uma semana que vise orientar sobre a ocorrência e concomitância da violência doméstica e dos maus tratos aos animais é tema inédito, suprimindo as disposições legais constantes da Lei Complementar nº 95/98.

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica Legislativa entende que a proposição adentra em seara de competência municipal, cumprindo os requisitos formais, estando disposta na seara do ineditismo legal, visto que busca conscientizar sobre a ocorrência, concomitante, de casos de violência doméstica e da violência contra animais, ou seja, quem maltrata tanto o faz contra pessoas como também contra animais.

## 5. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

A consultoria Jurídica Legislativa entente pela emenda modificativa ao Art. 3º

## 6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.559/2023, com emenda.

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 11 de Maio de 2023.

**EDILMA ALVES CORDEIRO**

OAB/PE 30.967

Consultora Jurídica Geral

**ANDERSON MÉLO**

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo- Especialista em Direito Público | Mat. 740-1 - CJL

**LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO**

Estagiário de Direito – CJL





PODER LEGISLATIVO  
DE CARUARU

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO