

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 133-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 2841/2023
DATA ENTRADA: 01 de agosto de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.625 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a obrigação da prestação de socorro aos animais atropelados no município de Caruaru e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais, sobre o projeto que Dispõe sobre a obrigação da prestação de socorro aos animais atropelados no município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.625, de autoria do **VEREADOR FAGNER FERNANDES**. O referido projeto de lei é composto por cinco artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

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: *“O presente Projeto de Lei tem como finalidade ajudar o Executivo a implementar programa visando tornar comum a prática de denunciar os maus-tratos contra os animais, neste caso, punindo o atropelador e compeli-lo pra concorrer com o aumento no número de socorros prestados aos animais, pois é cada vez mais comum encontrarmos animais atropelados em vias públicas da Cidade, em sua maioria abandonados. A população não pode mais ficar inerte a esse assunto porque isso se configura a crime de maus-tratos da Lei dos Crimes Ambientais, conforme dispõe o Art. 32 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, pelo entendimento de que é obrigação do motorista socorrer o animal que atropelou. Imprudência, omissão de socorro, infração de trânsito, essas são algumas das práticas de quem atropela um animal em via pública e o abandona. Infelizmente, a população muitas vezes se mantém inerte quanto a esse fato, por*

desconhecer a existência de mecanismos que realmente possam responsabilizar o infrator e também porque, muitas vezes, até o órgão governamental, que deveria servir para denúncias e punições, desconhece de que se trata de um CRIME AMBIENTAL contra a Fauna, e por vezes acaba não tomando as providências cabíveis. Sabemos que a proteção e o respeito aos animais são garantidos na Constituição Federal através do artigo 225, §1º inciso VII. A Lei Orgânica do nosso município também garante essa proteção em seu artigo 6º, inciso VI. A presente propositura legislativa apresenta uma solução para as constantes mortes de animais no município de Caruaru, o poder público não pode se omitir de suas responsabilidades. Desta forma, apresente proposição visa a tornar comum a prática de denunciar os maus-tratos contra os animais, punindo os infratores em nosso Município, bem como aumentar o número de socorros prestados aos animais atropelados na Cidade de Caruaru. Desta forma, infrafirmado busca o apoio dos nobres Pares, para a aprovação do presente, que é de relevante interesse público e social”.

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 vinculante¹, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

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. 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** 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 que o parlamentar 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.

Merece destaque que, muito embora fosse defendido, em pareceres anteriores, a hipótese de a proposição tratar de normas de trânsito², o fato é que, em decisão do Órgão Especial – TJPR – o Desembargador Jorge Wagih Massad, em decisão publicada em 22/08/2022, entendeu que *“não invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e direito civil, visto que não é norma específica, mas sim compatível”*.

Neste caso, a Consultoria Jurídica Legislativa entende por superada antiga tese, seguindo os passos elencados na ADI nº 3.742/2021 TJPR, e afirma a competência do ente municipal em tratar do tema, não repercutindo em seara da União, nos termos do Art. 22 e incisos da Constituição Federal de 1988.

² https://sapl.caruaru.pe.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=&ementa=&numero=8553&numeracao_numero_materia=&numero_protocolo=&ano=&o=&tipo_listagem=1&tipo_origem_externa=&numero_origem_externa=&ano_origem_externa=&data_origem_externa_0=&data_origem_externa_1=&local_origem_externa=&data_apresentacao_0=&data_apresentacao_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&autoria_autor=&autoria_primeiro_autor=unknown&autoria_autor_tipo=&autoria_autor_parlamentar_set_filiacao_partido=&relatoria_parlamentar_id=&em_tramitacao=&tramitacao_unidade_tramitacao_destino=&tramitacao_status=&materiaassunto_assunto=&indexacao=&salvar=Pesquisar.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Disto isto, cumpre aduzir que a Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *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. 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.

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 municipal³.

5. MÉRITO

O projeto em estudo foi proposto Vereador Fagner Fernandes, com conteúdo idêntico a proposição anteriormente analisada e rejeitada nas comissões⁴, com o objetivo de IMPLEMENTAR A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SOCORRO AOS ANIMAIS ATROPELADOS EM VIAS PÚBLICAS, como pode ser entendido através dos artigos do projeto:

^{3 3} **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.

⁴ PROJETO DE LEI 8.553/2020

Art. 1º - Dispõe sobre a obrigatoriedade do cidadão, residente ou não na cidade de Caruaru, de socorrer os animais quando forem atropelados nas vias públicas, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central.

§1º A obrigação disposta no caput deste artigo se aplica aos:

I – Motoristas;

II – Motociclistas;

III – Ciclistas.

§2º O atendimento emergencial deverá ser prestado por médico veterinário devidamente inscrito e regularizado no Conselho Regional de Medicina Veterinária.

Art. 2º - Quando não identificado o autor do fato, a Prefeitura Municipal de Caruaru realizará o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados ou atropelados no município de Caruaru.

I – Que o atendimento emergencial seja prestado por médico veterinário devidamente inscrito e regularizado no Conselho Regional de Medicina Veterinária.

II – O serviço disposto no caput deste artigo poderá ser cumprido por funcionários próprios da AME Animal, ou através de convênios com Clínicas conveniadas, desde que permaneça garantida a efetiva prestação do serviço de resgate e assistência veterinária de emergência.

Art. 3º - O descumprimento do disposto na presente Lei sujeitará o infrator à seguinte penalidade:

I – multa no valor de 200 (duzentas) UFM/PE;

Como versa o artigo 1º do referido Projeto de Lei, passará a ser obrigatório o resgate, por parte dos cidadãos presentes no município de Caruaru/PE, de animais atropelados em vias públicas. Estas, de acordo com o mesmo artigo, são entendidas como pistas, calçadas, acostamentos, ilhas e canteiros centrais presentes no município.

Ainda em relação ao primeiro artigo do projeto de lei, o parágrafo primeiro afirma que tal obrigação deverá recair sobre motoristas, motociclistas e ciclistas. Já o parágrafo posterior complementa as informações ao estabelecer que, após a realização do resgate, o atendimento emergencial a ser realizado por médico veterinário com a devida inscrição e regularização no CRMV – Conselho Regional de Medicina Veterinária.

Já o artigo 2º do referido projeto de lei dispõe sucintamente que, caso o autor do fato não seja identificado, deverá a Prefeitura realizar o resgate e a assistência dos animais que sofreram acidentes, o que consequentemente criaria um encargo para o Poder Público em uma possível aprovação. Adicionalmente, o inciso I acaba por reiterar a informação referente à necessidade do médico veterinário estar com a devida inscrição e regularização no Conselho Regional de Medicina Veterinária.

Em complementação, além de haver a necessidade de, após o resgate, o animal ser tratado por médico veterinário devidamente inscrito e regularizado no Conselho Regional de Medicina Veterinária, o parágrafo segundo do art. 2º estabelece como seriam o resgate e a assistência veterinária. Tais serviços, para o legislador, deveriam ser realizados pelos funcionários da AME Animal ou por clínicas veterinárias aptas à realização dos mesmos serviços e que se envolvam com convênios.

Continuando a análise do projeto de lei em esboço, o art. 3º refere-se, necessariamente, à sanção aplicável aos indivíduos que descumprirem as disposições presentes no projeto de lei. O supracitado artigo determina que deverá haver a aplicação da multa do valor total de 200 (duzentas) UFM/PE ao indivíduo que deixar de cumprir o que foi legalmente estabelecido.

Ocorre que, em consulta ao site da Assembleia Legislativa de Pernambuco⁵, restou observado que já existe legislação estadual sobre o tema, eis o normativo:

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.](#))

(...)

XVI - deixar o motorista, o motociclista e o ciclista de prestar o imediato atendimento aos animais que atropelar, ou, não podendo fazê-lo diretamente, por justa causa, deixar de solicitar auxílio da autoridade pública competente; e (Redação alterada pelo art. 1º da [Lei nº 18.262, de 21 de agosto de 2023.](#))

Já o Art. 25 preconiza o seguinte:

Art. 25. Sem prejuízo da obrigação do infrator reparar o dano por ele causado ao animal e da aplicação das sanções civis e penais, as infrações indicadas nesta Lei serão punidas, isoladas ou cumulativamente, com as seguintes sanções administrativas:

I - advertência por escrito;

~~II - multa simples, que variará de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);~~

⁵<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15226&complemento=0&ano=2014&tipo=&url>.

II - multa simples, que variará de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais); ([Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.895, de 3 de junho de 2020.](#))

III - multa diária, no caso de não cessação dos maus tratos;

IV - resgate dos animais pelos órgãos competentes e apreensão de produtos e subprodutos, instrumentos, apetrechos, equipamentos e veículos de qualquer natureza, utilizados na infração;

§ 1º Nos casos de reincidência específica, caracterizados pelo cometimento de nova infração, da mesma natureza e gravidade, a multa corresponderá ao dobro da anteriormente imposta.

§ 2º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a penalidade de multa.

*In caso, **verifica-se que não há patente interesse local a ser protegido**, tornando a proposição em estudo sem o ineditismo, situação que afeta sua legalidade nos termos da Lei Complementar nº 95/98⁶.*

Além do mais, a obrigação criada pelo parlamentar em sua propositura, **vide Art. 2º**, destinada ao Poder Executivo, seria afetada pelas alíneas “b” e “e” do inciso II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal de 1988, art. 19, §1º da CEPE, bem como pela Lei Orgânica Municipal:

CF/88

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Constituição do Estado de Pernambuco;

Art. 19. (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

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

Lei Orgânica Municipal

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

⁶ Art. 7º (...) IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

(...)

III - criação, estrutura e **atribuições de secretarias ou departamentos** equivalentes e órgãos da administração pública;

Deste modo, diante dos anteriormente comentados motivos ensejadores da declaração de inconstitucionalidade da propositura, a Consultoria Jurídica Legislativa se filia à ideia de interesse regional já existente sobre a situação, visto que a norma em discussão já foi abrangida por esfera superior, ora a esfera estadual.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF)

É o parecer, que ora submeto à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.



Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por já haver legislação estadual a incidir sobre a matéria.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 31 de agosto de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO PÚBLICO|

MAT.740-1 CJL

Gestor Jurídico

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL