

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3182/2021

DATA ENTRADA: 02 de Junho de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.964/2021

Ementa: proíbe, no âmbito do Município de Caruaru, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao **Relator(a)** da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 8.964/2021**, de autoria do **Vereador Anderson Correia (PP)**, que proíbe, no âmbito do Município de Caruaru, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.

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: *“Alexandre de Moraes disse que a Constituição prevê a proteção aos animais, assim como a Lei Federal 11.794, que permite testes apenas para pesquisas científicas. “O que o Estado do Rio fez foi escolher, a partir de sua competência concorrente, proibir algo que a União também não entendeu como razoável. Não há conflito. Nada impede que a legislação estadual implemente uma proteção que é um mandamento constitucional: a proteção à fauna e aos animais”, afirmou..*

Ato contínuo, pugna o autor do projeto pela legalidade e constitucionalidade, convocando os nobres pares para a aprovação da proposição.

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 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. 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. 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, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de Lei 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 autor articulou 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. Já o artigo 5º e incisos, da LOM, atribui a competência do município em tratar também sobre o interesse local, aqui entendido nos limites da proteção da fauna.

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:
I - legislar sobre assuntos de interesses locais;
II - suplementar a legislação federal estadual, no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência do município.

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 simples (metade +1), nos termos do art. 115, §1º, do Regimento Interno, c/c o parágrafo único do art. 29 da LOM.

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. 29 - As reuniões da Câmara somente poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, um terço dos Vereadores, exceto as reuniões solenes, que poderão ser abertas com qualquer número.

§ 1º - As deliberações da Câmara, excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores.

Por fim, sendo aprovado em dois turnos, concluída a tramitação, será enviado para sanção ou veto por parte do Poder Executivo.

5. MÉRITO

Compete a esta Consultoria Jurídica munir os insígnies vereadores e vereadoras de informações e estudos que apontem qual o caminho mais legal para conduzir o processo legislativo. **A consultoria**, com o nome indica, **é consultiva, uma conselheira** que – devido a sua expertise – demonstra a posição mais favorável, dentre tantas opções visíveis.

No tocante a proposição em tela, vê-se que o seu objeto é proibir, no âmbito do Município de Caruaru, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes:

Art. 1º Art. 1º Fica proibida, no âmbito do Município de Caruaru, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.



E continua o projeto, nos demais artigos, exemplificando o que são considerados produtos cosméticos, de higiene pessoal, limpeza e perfumes (vide art. 2º).

Ocorre que, dentro de sua competência suplementar, nos termos do Art. 24, inciso VI, da CRFB/88, o Estado de Pernambuco instituiu o Código Estadual de Proteção dos Animais, **Lei Estadual nº 15.226/14, que proíbe em todo o Estado** qualquer utilização de animais para fins de desenvolvimento, experimento e testes de cosméticos, perfumes, produtos de higiene pessoal, de limpeza ou de qualquer dos componentes de suas fórmulas, eis a redação:

Art. 23-A. Fica proibida a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes, produtos de higiene pessoal e de limpeza ou de seus componentes. (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018](#).)

Já o **parágrafo único** exemplifica o que se pode entender por cosméticos, perfumes, produtos de higiene e produtos de limpeza, sendo o rol meramente exemplificativo.

Parágrafo único. Para efeitos do *caput*, entende-se por: (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018](#).)

I - cosméticos, perfumes e produtos de higiene pessoal: as preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas de uso externo nas diversas partes do corpo humano, como pele, sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral, com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-las, perfumá-las, alterar sua aparência, alterar odores corporais, protegê-las ou mantê-las em bom estado, tais como cremes, loções, óleos, géis, máscaras, bases, sabonetes, espumas, desodorizantes, tintas capilares, depilatórios, maquiagem e assemelhados; (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018](#).)

II - produtos de limpeza: os saneantes usados na higienização, desinfecção e conservação de ambientes domésticos ou coletivos, tais como desinfetantes, detergentes, alvejantes, água sanitária, desengordurantes, limpadores multiuso, ceras, limpa móveis, lustradores, polidores e assemelhados. (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018](#).)

Além do mais, caso sejam atendidas as condições previstas na Lei Federal, o próprio Código de Proteção dos Animais prevê uma situação de excludente de ilicitude. Assim, em hipóteses excepcionais e com o amparo de lei federal é possível utilizar animais para o desenvolvimento das ações previstas no *caput* do Art. 23-A, observe:

Art. 23-B. Em hipóteses excepcionais, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes e produtos de higiene pessoal e de limpeza poderá ser autorizada, a critério da autoridade competente, desde que observados os requisitos previstos na legislação federal. (Acrescido pelo art. 1º da [Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.](#))

Segue o **quadro comparativo** da legislação existente em âmbito estadual e a proposta municipal:

PL 8964/21	Lei Estadual 15.226/14
Art. 1º Fica proibida, no âmbito do Município de Caruaru, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.	Art. 23-A. Fica proibida a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes, produtos de higiene pessoal e de limpeza ou de seus componentes. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.)
Art. 2º Para os fins do disposto no Art. 1º, consideram-se produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes as preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas de uso externo nas diversas partes do corpo humano, tais como pele, sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral, com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-lo, perfumá-lo, alterar sua aparência ou os odores corporais, protegê-lo ou mantê-lo em bom estado	Parágrafo único. Para efeitos do <i>caput</i>, entende-se por: (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.) I - cosméticos, perfumes e produtos de higiene pessoal: as preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas de uso externo nas diversas partes do corpo humano, como pele, sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral, com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-las, perfumá-las, alterar sua aparência, alterar odores corporais, protegê-las ou mantê-las em bom estado, tais como cremes, loções, óleos, géis, máscaras, bases, sabonetes, espumas, desodorizantes, tintas capilares, depilatórios, maquiagem e assemelhados; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.) II - produtos de limpeza: os saneantes usados na higienização, desinfecção e conservação de ambientes domésticos ou coletivos, tais como desinfetantes, detergentes, alvejantes, água sanitária, desengordurantes, limpadores multiuso, ceras, limpa móveis, lustradores, polidores e assemelhados. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.)
	Art. 23-B. Em hipóteses excepcionais, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes e produtos de higiene pessoal e de limpeza poderá ser autorizada, a critério da autoridade competente, desde que observados os requisitos previstos na legislação federal. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 16.498, de 6 de dezembro de 2018.)

Como demonstrado, Pernambuco inovou na legislação federal e proibiu ofensa e agressão física, bem como qualquer experiência que cause sofrimento físico, emocional ou dano, bem como qualquer situação que torne insuportável a existência. Dentre outras, proibiu também que sejam utilizados animais para o desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes, produtos de limpeza e higiênicos.

Desse modo, a legislação proposta não consegue demonstrar o interesse local a ser tutelado, visto que o objeto (proteção contra experimentos e testes) já está devidamente proibido em **todo o Estado de Pernambuco**, e não somente no Município de Caruaru.

Ainda que se sugiram a questão da dupla proteção, tal argumento não merece prosperar frente ao contido no Art. 17, §3º da Lei Complementar nº 140/2011, que expressamente aduz:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, **prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.**

Por conta disso, considerando a competência constitucional sobre o tema, desnecessária norma municipal diante da prevalência do auto lavrado pelo órgão de detenha a atribuição para licenciar ou autorizar.

Deste modo, embora se reconheça a competência do município em tratar do tema, vê-se que a proposição não inova em matéria de proteção animal, carregando consigo conteúdo já previsto em norma Estadual.

Pelo exposto, diante a existência de legislações que proíbem maus-tratos, abusos, ferimentos, mutilações, trabalho extenuantes, ofensas físicas e psicológicas, desenvolvimento, experimento e teste de cosméticos, perfumes, produtos de higiene pessoal e de limpeza ou de

seus componentes, contra animais domésticos e domesticados, é de se concluir que a proposição não inova no ordenamento a ponto de ser-lhe conferida a chancela do “interesse local.”

Portanto, nos termos da Lei Complementar nº 95/98, Art. 7º, inciso IV¹, que preconiza: “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei (...)”, resta reconhecer a ilegalidade da proposição.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. CONCLUSÃO

Ao fim, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido desfavorável à **admissibilidade do Projeto de Lei 8.964/2021**, tendo por fundamento a inexistência da especialização, com fundamento na Lei Estadual nº 15.226, de 7 de Janeiro de 2014.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru-PE, 02 de Agosto de 2021.



Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

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

De acordo.

Edilma Alves Cordeiro
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

¹ IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.