

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 15-A/2023 CJL  
PROTOCOLO: 2346/2023  
DATA ENTRADA: 22 de Maio de 2023  
PROJETO DE LEI nº 9.585 de 2023

**Ementa:** *Dispõe sobre a proibição de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências.*

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Finanças e Orçamento e à Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais sobre o projeto que visa proibir de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências, Projeto de lei nº 9.585/2023, de autoria do **VEREADOR ANDERSON CORREIA**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 6 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

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.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei que visa proibir de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências. Segundo resumo da justificativa anexa ao presente:

*“O presente Projeto de lei visa à proteção do meio ambiente local, representado neste caso pelos animais que sofrem maus-tratos. Infelizmente, o hábito de manter animais presos em correntes é corriqueiro e antigo na nossa sociedade, em que muitos casos as correntes são pesadas e demasiadamente curtas par ao animal se locomover. Os cães, espécie que mais sofre com o acorrentamento, são animais sociais e precisam do contato com seus tutores. Presos acabam por se tornarem agressivos e bravos. Um cão saudável goza de saúde física e emocional, e, para isso, é fundamental e a liberdade de seus movimentos, tanto quanto a adequada alimentação e o fornecimento de água. O ambiente seguro impõe o abrigo das intempéries, o distanciamento dos seus dejetos e, também, os cuidados médicos e veterinários. Manter um animal preso constantemente ou por longos períodos, em correntes, fios e outros meios, poderá acarretar aos mesmos inúmeros danos psíquicos e emocionais, bem como poderá este também sofrer com danos físicos. Em muitas das situações em que os animais são mantidos acorrentados, estes ficam em espaços abertos totalmente desprotegidos, ficando diretamente expostos à chuva, sol, etc. Com isso, surgem inúmeras lesões de pele. Além de todos esses problemas de saúde mencionados acima, o aprisionamento por correntes faz com que o animal desenvolva comportamentos mais agressivos ou compulsões como, lambedura e automutilação incontidas. E são também frequentes os caos em que o animal morre enforcado na própria corrente ou corda. Assim, é evidente que manter um animal permanentemente acorrentado é além de um ato de crueldade e crime de maus tratos, é privá-los dos seus direitos de liberdade básicos inerentes ai seu ser. Assim, submeto-o à apreciação dos Pares desta Casa para obtenção de um juízo de valor, de maneira que seja no sentido da aprovação do pleito.”*

**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 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.

**“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).”

A sistemática adotada ressalta-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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – “Dispõe sobre a proibição de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências” no município de Caruaru. – repercute na seara da União, dos Estados e do município, sendo este de competência comum aos entes federativos.

### **4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO**

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria simples dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica, 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 municipal<sup>1</sup>.

## 5. MÉRITO

O projeto de lei em questão proposto pelo Vereador Anderson Correia tem o objetivo de proibir de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências, como é mencionado nos artigos 1º do projeto:

**Art. 1º** Fica proibido manter animais presos em correntes ou assemelhados no âmbito do Município de Caruaru.

O referido projeto de lei busca, nada mais, proteger o meio ambiente local, especialmente os animais **que sofrem maus-tratos**, com ênfase na prática comum de manter animais acorrentados.

Então, não é o ato de acorrentar que é proibido (segundo a proposição), mas sim acorrentar sem um fim específico, acorrentar por acorrentar. Nos atos que **não configuram maus tratos**, segundo a própria dicção propositiva, estão: podem ser acorrentados animais que estão em circulação pública, podem ser acorrentados animais para limpeza e higiene temporária, como

<sup>1</sup> **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.



também aqueles animais que, por motivos de segurança da família, seja necessário mantê-lo acorrentado ou que estejam esperando a concretização de obras de canil.

Nesse contexto, só resta reconhecer que, **no âmbito de Pernambuco**, já existe legislação estadual com o fim de impedir que animais fiquem acorrentados, desde que tal ato configure ofensa física e psicológica contra os animais domésticos e domesticados, eis o texto legal:

**LEI Nº 16.727, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2019.**

Altera a **Lei nº 15.226, de 7 de janeiro de 2014**, que Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, de autoria da Deputada Terezinha Nunes, a fim de ampliar dispositivos de defesa animal.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que, a Assembleia Legislativa aprovou, o Governador do Estado, nos termos do § 3º do art. 23 da Constituição Estadual, sancionou, e eu, Presidente do Poder Legislativo, nos termos do § 8º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º A **Lei nº 15.226, de 7 de janeiro de 2014**, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....

Parágrafo único. 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: (AC)

I - uso de sistema de contenção “vai e vem” rente ao piso com, no mínimo, 4 (quatro) metros de extensão; (AC)

II - adequação ao porte físico do animal, que não cause desconforto, estrangulamento ou excesso de peso; (AC)

III - contenção que permita a ampla movimentação, sem o risco de emaranhamento com outros objetos; (AC)

IV - acesso ao abrigo contra intempéries, alimentação e água; e, (AC)

V - possibilidade de distanciamento adequado às necessidades fisiológicas do animal.” (AC)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após 45 dias da data de sua publicação.

Palácio Joaquim Nabuco, Recife, 9 de dezembro ano de 2019, 203º da Revolução Republicana Constitucionalista e 198º da Independência do Brasil.

ERIBERTO MEDEIROS

A norma estadual já abrange o conteúdo proposto no projeto de lei. E, além do mais, não resta demonstrado o interesse local a ser tutelado por norma específica, o que torna a presente proposição inconstitucional nos termos do Art. 24, VI, *verbis ad verbum*:

Art. 24. **Compete à União, aos Estados** e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

**“O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. (...) “É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis”.**

[RE 732.686, rel. min. Luiz Fux, j. 19-10-2022, P, DJE de 20-4-2023, Tema 970, com mérito julgado.]

Assim, diante do Código Estadual de Proteção aos Animais, **não se vislumbra interesse local a ser tutelado pela presente proposição**, visto que amarrar ou acorrentar animais, configurando maus tratos, **é crime em todo o estado de Pernambuco**, sendo desnecessário que uma lei municipal preveja o mesmo.

E, ainda que assim não fosse, vale ressaltar que é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal a criação de **despesas, estruturação e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e a atribuição de funções a servidores públicos**, como previsto no Artigo 36, incisos I, II, III e VI da Lei Orgânica do Município e o Art. 131, incisos I, II, III e IV do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Proeminência-se os referidos dispositivos do ordenamento jurídico citado:

*Lei Orgânica do Município*

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

*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;*

*II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*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)*

*”*

*Regimento Interno*

*“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;*  
*II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;*  
*III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*  
*IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;”*

No mesmo contexto da análise das leis materiais, observa-se que as punições para aqueles que maltratam animais já estão regulamentadas também pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. O artigo 32 desta lei e suas ramificações estabelecem as penalidades para os agressores. Portanto, mesmo reconhecendo a valiosa intenção da proposição em questão, ela se mostra inapta para prosseguimento, uma vez que existe uma legislação anterior que aborda o mesmo objeto.

*LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.*

*Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.*

*“Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos: (Vide ADPF 640)*

*Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.*

*§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos. (Vide ADPF 640)*

*§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no caput deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda. (Incluído pela Lei nº 14.064, de 2020)*

*§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal. (Vide ADPF 640)”*

Com também, frisa-se, que mesmo havendo lei em outros estados e municípios de iniciativa parlamentar, no qual obriga a administração pública a maltratadores de animais, estas não foram objeto de discussão de constitucionalidade. Todavia, é papel da Consultoria Jurídica



Legislativa prezar pelo máximo cumprimento do ordenamento jurídico, assim como o respeito integral a separação e harmonia dos Poderes que constituem a República e logo sobrepuja, a existência de diversos entendimentos de tribunais e do Supremo Tribunal Federal, no qual versam sobre a inconstitucionalidade deste tipo de matéria. Avulta-se as seguintes decisões:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 2269347-83.2015.8.26.0000 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.733/15 (“Estabelece multas e sanções administrativas para maus tratos e abandono de animais no âmbito do Município de Cubatão e dá outras providências”). Inconstitucionalidade, por criar obrigações à Secretaria de Saúde e Setor de Zoonoses, imiscuindo-se em matéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Vício de iniciativa. Aumento de despesas, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Invasão, ainda, da competência normativa do Estado. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.*

*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).”*

Ainda, destaca-se o entendimento da Consultoria Jurídica Legislativa, outrora, já versou parecer pela inadmissibilidade a projetos de lei, no qual obrigava a administração pública punir maltratadores de animais, devido ferir competência do Poder Executivo. Como sobreleva-se no parecer do projeto de lei 7.505/2017:

*“1. RELATÓRIO Trata-se de Projeto de Lei que entre outras disposições normativas, em sua Ementa: estabelece multa e sanções administrativas para maus tratos e abandono de animais a serem aplicadas a quem os praticar, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, no âmbito do Município de Caruaru e dá outras providências. 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 Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru. Aqui está o Relatório, segue a análise.*

(...)

### 3. CONCLUSÃO

*Diante do exposto, conclui-se que o objeto do projeto de lei sob análise, resta inviável por criar, direta e inquestionavelmente, para o Município, a obrigação de fiscalizar e impor o cumprimento delas caracterizando inequívoca interferência na administração pública, gerando, consequentemente, despesas, na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos. Há inadmissíveis atribuições aos órgãos municipais. Este é o parecer, salvo melhor juízo. “*

Ante a conclusão, a pretensão do parlamentar além de contrariar a máxima da independência e harmonia dos Poderes, ocasionaria impacto orçamentário não previsto na LOA municipal em vigência, o que poderia trazer ao chefe do Poder Executivo responsabilização prevista na Lei Complementar Nº 101/2000, por contrariar os Arts. 15 e 16 do dispositivo retromencionado. Põe-se holofotes:

*“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”*

Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 9.585 de 2023, visto que o mesmo desrespeita os Princípios Constitucionais, principalmente os de competência e harmonia entre os poderes, a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno e igualmente a Lei Complementar Nº 101/2000, no qual se aprovado acarretaria ao município geração de novas despesas não previstas na LOA.



## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

## 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/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de Fevereiro de 2024.

**Dr. ANDERSON MÉLO**  
OAB-PE 33.933D  
Supervisor de Consultoria e Legislativo  
Digital

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**  
CONSULTORA JURÍDICA GERAL



**VICTOR MANOEL LOPES DE  
CARVALHO SILVA**  
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL