



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO:6408/2021

DATA ENTRADA: 24 de novembro de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.183/2021

Ementa: Cria normas de prevenção ao esquecimento de animais no interior de veículos.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 9.183/2021, de autoria do Vereador Fagner Fernandes, que se propõem a criar normas de prevenção ao esquecimento de animais no interior de veículos.

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: *“A presente propositura tenta dirimir e dar um suporte em orientação, de forma impositiva de Lei, para que a sociedade não torne mais essa prática comum, dentro de uma perspectiva democrática contratualista, tal inovação traduz justamente a intenção da sociedade em ver protegidos e garantidos os direitos dos animais, o que, felizmente, vem sendo repercutido nas produções legislativas das mais diversas esferas de poder. Os cães, diferentemente dos seres humanos, não possuem glândulas sudoríparas espalhadas pela extensão da pele. O mecanismo de regulação da transpiração dos cães ocorre pela língua e pelas almofadas das patas (FONSECA, 2018). “São apenas essas duas partes do corpo que trabalham na regulação da temperatura do animal. Essa pouca quantidade de glândulas se reflete na dificuldade de dissipar o calor, facilitando o superaquecimento do animal. [...] No verão, os cães ofegam com frequência. É desse modo que eles conseguem refrigerar seus corpos”. (FONSECA, 2018). Apesar dos avanços tecnológicos que facilitaram a comunicação e a informação, grande parte da população ainda está restrita às velhas crenças e ao senso comum, mostrando que um dos maiores desafios atuais é conseguir de fato uma conscientização. Para isso, precisamos da força impositiva da Lei para que a população saiba a importância das políticas públicas, no âmbito governamental, assim como ter consciência do impacto de suas ações na sociedade, enquanto cidadão. Para tanto, na tutela responsável, sob valores de respeito e cuidado, são estas capazes de dirimir inúmeros*



conflitos e melhorar a qualidade de vida dos animais, retirados do abandono e das ruas, que, anteriormente, perfazia-se em crescer no país. Ressalte-se que, segundo o art. 32 da Lei Federal nº 9.605/98, constitui crime ambiental praticar ato de abuso, maus tratos, ferir ou mutilar animais. Recentemente, por meio da Lei nº 14.064/2020 (“Lei Sansão”), houve acréscimo neste dispositivo a fim de incluir o parágrafo § 1º-A, cujo conteúdo reza o seguinte: “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”. Assim, tendo em vista que casos de esquecimentos de animais em veículos são comuns e apresentam grave risco à sua vida, a presente proposição mostra-se oportuna e necessária. Por fim, cabe destacar que poderes legislativos estaduais e municipais aprovaram leis que criam medidas preventivas ao esquecimento de animais em veículos, como o PL 1.588/2020, da Câmara Legislativa do Distrito Federal.”

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 dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos



respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. 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 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. MÉRITO

O projeto de lei dispõe sobre a criação de prevenção ao esquecimento de animais no interior de veículos. Observa-se que a 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.

Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo.** Nesse particular, o projeto de **lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.**

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar.** A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a



Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis

que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:



- I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
- II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;
- III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)
- IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

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;**
- IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
- V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.
- 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)

Dessa forma, o projeto cria obrigações ao Poder Executivo, principalmente na sua estrutura administrativa, vejamos:



Art. 1º - **O Município proverá à população** sistema de prevenção ao suicídio, nos termos da Lei federal 13.819 de 2019.

§2º - O Município **poderá prover o sistema de prevenção** ao suicídio por meio de qualquer tipo de **parceria com entes privados ou com outros entes federativos**, observados, no primeiro caso, regras de licitação e, no segundo, regras relativas à cooperação federativa.

Art. 2º - O sistema de prevenção ao suicídio atuará de forma preventiva, por meio de **campanhas e outras formas de informação, bem como provendo atendimento psicológico e psiquiátrico** para pessoas em risco de suicídio.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Cabe essencialmente à Administração Pública a definir as ações que interferem diretamente na sua estrutura e nos seus órgãos. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumpramos recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Assim, estabelecer políticas e programas no município é competência do Chefe do Poder Executivo. Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.848, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO 'PROGRAMA RUA DA CRIANÇA E DO LAZER' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO



DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. O

Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa **que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública**". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". (TJ-SP - ADI: 20018665320168260000 SP 2001866- 53.2016.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 11/05/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/05/2016).

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de **Lei nº 9.183/2021**.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 02 de maio de 2023.

JOÃO AMÉRICO
CONSULTOR EXECUTIVO

JHENNYFER FERREIRA
ESTAGIÁRIA DE DIREITO