

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 36-A/2023 CJLEG
PROTOCOLO: 3644/2023
DATA ENTRADA: 19 de Setembro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.681 de 2023

Ementa: *Dispõe sobre a Política Municipal de posse responsável Animal e canal de denúncias no Município de Caruaru e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, Dispõe sobre a Política Municipal de posse responsável Animal e canal de denúncias no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.681 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, embora crie despesa para a Administração Pública, 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 ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública. Sabemos que a proteção e o respeito aos animais são garantidos na Constituição Federal através do artigo 225, §1º inciso VII. O artigo 32 da Lei Federal 9605/98 criminaliza os atos de maus tratos e cruéis praticados contra animais. A Lei Orgânica do nosso município também garante a proteção aos animais em seu artigo 6º, inciso VI, sendo uma consequência dessa proteção à criação de projetos e programas que zelem pela saúde e pelo bem estar da população animal. Os maus-tratos a animais são um crime cruel e desumano que causam sofrimento e dor*

aos animais. No Brasil, a Lei nº 9.605/98, que trata dos crimes ambientais, prevê penas de multa e prisão para quem praticar maus-tratos a animais. Apesar da existência da lei, ainda há muitos casos de maus-tratos a animais que não são denunciados ou que não são investigados adequadamente. Isso ocorre, muitas vezes, por falta de conhecimento da população sobre seus direitos, por falta de estrutura das autoridades públicas para atender às denúncias ou por falta de vontade política. O projeto de fiscalização de denúncias de maus-tratos a animais visa melhorar a resposta das autoridades públicas a essas denúncias, garantindo que os animais que sofrem maus-tratos sejam protegidos e que os responsáveis por esses maus-tratos sejam punidos. Em trecho proferido no voto da ADIN nº 001862-26.2011.8.26.0000, o E. Desembargador Relator assim destacou: “Ainda que a Lei municipal impugnada defina sanção para o caso de descumprimento dos seus comandos, a fiscalização de sua execução decorre do exercício do poder de polícia, função inerente à atividade da administração e exercida por todos os entes políticos. Ademais, a inserção de mais uma averiguação na atividade fiscalizatória já instalada e operante não impõe qualquer ônus ao desenvolvimento da função exercida com tal finalidade e aliás, a desconformidade com a lei, inclusive, pode ser denunciada por qualquer do povo -, não havendo mesmo que se cogitar de “treinamento de funcionários” ou “dispêndio de materiais” para sua execução. (...)” Portanto, a inserção de mais uma averiguação na atividade fiscalizatória já instalada e operante não impõe qualquer ônus, não havendo mesmo em se cogitar de treinamentos ou dispêndio de materiais para a execução dessas atividades. Em parecer jurídico do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Pública, nº.2006/2013 relatou: CCL-Competência Legislativa Municipal. Proteção a fauna e limites do exercício do poder de polícia pelo Legislativo local. ... Quanto a iniciativa legislativa, a rigor, não se trata daquelas matérias previstas nos artigos 61, §1º, II e 84, VI, a, da Constituição, reservadas ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição assegura a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, haja vista ser essencial à uma boa qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações, nos termos do artigo 225 do texto constitucional. O ente municipal possui competência para legislar sobre os assuntos de interesse local incluindo-se dispor sobre matérias afetas ao direito ambiental, desde que o exercício desta competência não viole outros preceitos legais, tais como o princípio da separação dos poderes. ... No que atine à edição de atos normativos objetivando garantir a defesa dos animais, admite-se este papel à Câmara, uma vez que inerente a sua atividade legislativa, bem como ao exercício do Poder de polícia municipal. ... “Impende destacar elucidativo trecho do seu interior: O Tribunal a quo, (fl.558) por sua vez consignou: Tem competências concorrentes para legislar sobre o meio ambiente, incluindo a proteção dos animais. Estas competências não excluem a dos Municípios para assuntos de interesse local e suplementar às legislações federal e estadual, no que couber, sem excluir se dever constitucional de proteção (artigo 30, I e II, CF, e artigo 6º, §2º da Lei Federal n. 6.938) o ao meio ambiente e à fauna, tida esta como vida animal, em sentido amplo, para a sua proteção, impedindo praticas que submetam animais a crueldade. ... E no atine ao tema “poder de polícia”, a despeito de os atos de fiscalização e autorização serem exercidos do Poder Executivo, o Legislativo pode exercer o seu poder de

polícia editando atos normativos (por exemplo, requisitos genéricos a serem cumpridos), desde: 1- obedecem a critérios razoáveis; 2- Não violem preceitos constitucionais como o da ampla defesa; 3- não criem obrigação de fazer ou imponham atribuições ao Poder executivo ou a seus órgãos auxiliares. Sobre este último aspecto, cite-se o Enunciado IBAM n.º 004/2004: “Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1- crie programa de governo; e 2- institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados”. O PL em apreço prevê sanções administrativas específicas para o ato de abandono animal, o que se admite. Sobre o tema, no pronunciamento n.º parecer IBAM n. 1527/2016: “Assim, pode estabelecer infrações que não estejam expressamente previstas na legislação federal, como, por exemplo, o abandono de animais domésticos em vias públicas(...) Pode o município, no exercício de sua competência legislativa estabelecer sanções mais gravosas sem, contudo, inviabilizar o exercício de atividades lícitas em nosso ordenamento jurídico” ... Compete concorrentemente ao legislativo cominar a multa a ser aplicada pelos agentes de fiscalização, no típico exercício de poder de polícia via normativa. Em virtude do acima exposto e da legalidade do projeto, contamos com os nobres Pares para a aprovação.”

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 sua autora, 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 a autora 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 moralidade pública por parte do Poder Público 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.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria simples dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 - As deliberações da Câmara e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - **Maioria simples**: metade mais um dos Vereadores presentes, no momento da votação;

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)

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.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei em questão estabelece a Política Municipal de Posse Responsável Animal em Caruaru. Os princípios e objetivos incluem a criação de um sistema integrado de denúncia de maus-tratos, fiscalização e punição, identificação e registro de animais recolhidos. O Programa Municipal de Posse Responsável Animal será conduzido pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Serviços Públicos e AME Animal. Os objetivos incluem garantir o bem-estar dos animais, promover a educação sobre posse responsável, conscientização da população e redução da impunidade. O poder público pode firmar convênios para alcançar esses objetivos. Órgãos como a Secretaria de Serviços Públicos e AME Animal serão responsáveis pela fiscalização e execução das ações. Em casos de maus-tratos, a legislação prevê a notificação do proprietário, auto de infração, recolhimento e cadastramento dos animais, bem como a possibilidade de remoção em condições inadequadas. Proprietários devem colaborar com a fiscalização, e desacato a agentes fiscalizadores pode resultar em multas. Sanções incluem apreensão, multas e interdição de locais de criação e venda de animais. O desrespeito às penalidades pode acarretar em multas adicionais.

O Projeto de Lei em questão, ao estabelecer, no Artigo 1º, Incisos I e II, Artigo 7º, §1º e §2º, a criação de um **sistema integrado de canal de denúncias e fiscalização para a Política Municipal de Posse Responsável Animal em Caruaru**, intrinsecamente implica em custos significativos. Esses custos estão relacionados à contratação de um sistema eficiente, profissionais tecnicamente capacitados para manter o sistema em funcionamento, custos de manutenção, servidores para realizar a fiscalização e aquisição de materiais essenciais para o desempenho efetivo dessas funções.

Entretanto, essa proposta parece entrar em conflito com dispositivos legais existentes, notadamente o Texto da Constituição Federal, Estadual e nossa Lei Orgânica.

O Artigo 36 da Lei Orgânica Municipal estabelece que a iniciativa de leis que tratem de matéria financeira, alienação de bens imóveis e concessão de serviços públicos é de competência exclusiva do Poder Executivo. O mesmo princípio é reiterado pelo Artigo 131 do Regimento Interno, que confere ao Prefeito a iniciativa de leis relacionadas à matéria financeira, tributária, orçamentária, além da criação, transformação ou extinção de cargos.

Além disso, a **criação de cargos, mencionada no texto para suprir a demanda de mão de obra, também parece confrontar esses dispositivos legais**. Novamente, tanto o Artigo 36 quanto o Artigo 131 especificam que a iniciativa de leis que criem, transformem ou extingam cargos é uma prerrogativa do Poder Executivo.

Dessa forma, a proposta do Projeto de Lei, apesar de buscar melhorias na política de posse responsável de animais, levanta preocupações sobre sua viabilidade financeira e sua conformidade com a legislação municipal vigente. A necessidade de conciliar os objetivos do projeto com as competências exclusivas do Poder Executivo se mostra crucial para garantir a legalidade e eficácia da legislação proposta.

Outrossim, os Artigos 4º e 7º do Projeto de Lei abordam a criação do Programa Municipal de Posse Responsável Animal e as ações desempenhadas pelos órgãos competentes, em especial a Secretaria de Serviços Públicos e a AME Animal. No entanto, esses artigos entram em conflito com disposições legais específicas, em particular o Artigo 36 da Lei Orgânica e o Artigo 131 do Regimento Interno.

O Artigo 36 da Lei Orgânica estabelece que a iniciativa de leis relacionadas à criação, estrutura e atribuições de secretarias, departamentos equivalentes e órgãos da administração pública é de competência exclusiva do Poder Executivo. Da mesma forma, o Artigo 131 do Regimento Interno reforça essa prerrogativa, atribuindo ao Prefeito a iniciativa das leis que tratem da criação, estruturação e atribuições desses órgãos.

Portanto, os referidos artigos do Projeto de Lei, ao atribuírem funções específicas às secretarias e órgãos públicos sem a devida iniciativa do Poder Executivo, contrariam essas disposições legais. Esse desalinhamento suscita questões sobre a conformidade do projeto com a legislação vigente e destaca a necessidade de revisão para garantir a harmonia entre as propostas legislativas e as competências estabelecidas para o Poder Executivo.

Ademais, o Artigo 6º do Projeto de Lei possui caráter autorizativo, conferindo ao Poder



Público a prerrogativa de estabelecer convênios, termos de cooperação e parcerias com órgãos governamentais e não governamentais para a consecução dos objetivos da lei. Nesse contexto, a redação do referido artigo não impõe uma obrigação direta, mas concede a autorização para que o Poder Executivo estabeleça colaborações estratégicas visando a efetiva implementação da Política Municipal de Posse Responsável Animal. Essa característica autorizativa oferece flexibilidade na busca por parcerias que possam potencializar os resultados almejados pelo projeto, permitindo uma abordagem adaptativa às necessidades e recursos disponíveis.

Entretanto, ao abordar um Projeto de Lei autorizativo, observa-se que a criação de uma legislação desse tipo pode ser considerada inócua, carente de coercibilidade, desprovida de função, ineficaz e, por conseguinte, nula. No contexto específico desse projeto, já existe uma concordância consolidada nas jurisprudências em relação ao tema abordado, o que sugere que a legislação proposta pode não agregar de maneira substancial à resolução dos problemas identificados. Sendo assim, jurisprudência segue como um exemplo citado acima, *in verbis*:

Apelação. Obrigação de fazer. Bolsa de estudos. Lei meramente autorizativa. Discricionariedade. Ausência de direito adquirido. 1. Tratando-se de benefício (bolsa de estudos) instituído por lei meramente autorizativa e de conteúdo eminentemente administrativo, despida de caráter imperativo e de efeito concreto, não há falar em direito subjetivo. 2. A lei autorizativa, que se limita à anuência da utilização específica de recursos públicos para determinada finalidade, estabelece mera discricionariedade para o Prefeito que pode conceder, ou não, o benefício, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração, não lhe sendo imposto garantir, de imediato, o direito nela descrito. 3. Não prospera o argumento de direito subjetivo ao benefício pleiteado, tampouco de impossibilidade de revogação de lei ordinária por decreto quando a norma tem conteúdo eminentemente administrativo, não se podendo falar em lei em sentido material, de conteúdo comum e obrigatório, muito menos em afronta à hierarquia das normas. 4. Apelo não provido.

(TJ-RO - APL: XXXXX20138220004 RO XXXXX-55.2013.822.0004, Relator: Desembargador Gilberto Barbosa, 1ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 18/03/2015.)

Nesse sentido temos ainda decisões, juntadas abaixo, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.665, de 06 de maio de 2015, que estabelece no âmbito do Município de Mogi Mirim, **sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem maus-tratos aos animais**, e dá outras providências - Competência legislativa - Ao Município compete preservar a fauna e a flora, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso - Lei Federal nº 9.605/98, que regulamenta o tema a nível nacional e a Lei Estadual nº 11.977/05 que regula a matéria - Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria - Na hipótese, o legislador local avançou no campo da competência reservada ao Estado pelo artigo 193, inciso X, da Constituição Estadual - **Vício de iniciativa - Indevida ingerência em matéria organizacional, de exclusiva competência do Chefe do Executivo - Invasão de esfera de competência que fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes** - Não bastasse, a norma impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio - Afronta aos artigos 1º, 5º, 25, 47, incisos II, XIV, XIX, a, 144, e 193, inciso X, da Constituição do Estado. Pedido procedente. (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2060069-08.2016.8.26.0000 Rel. Des. Ricardo Anafê j.

Diante desse entendimento, a Consultoria Jurídica Legislativa conclui pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 9.681.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

7. CONCLUSÃO



Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **ILEGALIDADE** e **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.681/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 21 de Dezembro de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

JOÃO AMÉRICO
Consultor Jurídico Executivo

LUCAS FELIPE
Estagiário de Direito - CJL