

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 16-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 666/2024
DATA ENTRADA: 29 de fevereiro de 2024
PROJETO DE LEI nº 9.847 de 2024

Ementa: Fica instituído o município de Caruaru como "PET FRIENDLY" e dá outras providências

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado as seguintes comissões permanentes: **Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais** O referido projeto foi proposto pelo o vereador **ANDERSON CORREIA** e é composto por (4) quatro artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

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 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).”

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei que mostra a importante buscar políticas públicas que visem o estímulo e a promoção de atos que visem a proteção, o bem-estar e a defesa dos animais, que tem crescido mundialmente, inclusive, em diversas cidades do Brasil. Os defensores da causa animal buscam, cada vez mais, a ampliação e aprimoramento de direitos, dentre eles, a aceitação da entrada e permanência de animais de estimação por parte de estabelecimentos públicos e privados, de acordo com as especificidades de cada um.

A essência do pet friendly é entender que os animais de estimação são importantes para seus donos. Neste sentido, os lugares e estabelecimentos considerados pet friendly devem se preparar para recebê-los e, quando possível, promover a adaptação do espaço para que os animais possam frequentar o local e ter uma boa convivência.

De acordo com a pesquisa realizada com tutores de animais, 42% deste público já deixaram de frequentar um estabelecimento comercial por não permitir a entrada de seu pet. É para atender a esse público que alguns negócios estão aderindo ao pet friendly.

Caruaru é uma cidade com crescimento da causa animal, e reconhecer o Município de Caruaru como Pet Friendly seria uma forma de elevar ainda mais isso e o turismo local, demonstrando ainda que o município se preocupa com o bem-estar e o acolhimento dos animais não-humanos. Pelas razões expostas, espera-se o apoio dos Nobres Pares na tramitação do Projeto de Lei e a sua final 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 vinculante¹, 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. 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)

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

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.

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 – cidade amiga dos animais – não repercute na seara da União, dos Estados, sendo este de competência do município diante do interesse local.

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, 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 municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em esboço e atual análise foi proposto pelo Vereador Anderson Correia visando à implementação no município de Caruaru o projeto de lei denominado como "PET FRIENDLY" e dá outras providências. como é mencionado nos seguintes artigos do projeto:

² **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.

Art. 1º Fica reconhecido, por esta Lei, o Município de Caruaru como cidade Pet Friendly, com o intuito de incentivar e promover a convivência e o turismo animal. Parágrafo único. Considera-se Pet Friendly o termo utilizado para designar lugares e estabelecimentos onde os animais de estimação são aceitos em seus interiores.

Art. 2º São objetivos primordiais desta Lei a promoção e valorização do bem-estar animal com incentivo da convivência entre seres humanos e animais nos locais públicos e privados, de acordo com as especificidades de cada um.

Art. 4º O Município poderá firmar parcerias com a iniciativa pública ou privada para consecução dos objetivos desta Lei.

Art. 5º O Município poderá regulamentar a presente Lei, no que couber.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

A visualização do que a propositura apresentada pelo parlamentar inicialmente A importância do pet friendly é entender que os animais de estimação são importantes para seus donos. Neste sentido, os lugares e estabelecimentos considerados pet friendly devem se preparar para recebê-los e, quando possível, promover a adaptação do espaço para que os animais possam frequentar o local e ter uma boa convivência.

A constitucionalidade da proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: 1. o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e 2. o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, o Projeto de Lei municipal – de iniciativa parlamentar – que institui o selo “Pet Friendly”, como forma de **certificação oficial, não cria ou altera a**

estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo e cujas regras são de observância obrigatória para os demais entes. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional a fim de englobar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Apesar do exposto, o presente projeto de lei não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG). Assim, a Câmara Municipal poderá ter a iniciativa de lei sobre o tema. Também inexistente imposição de obrigações concretas ao Poder Executivo, inclusive porque, nos termos do art. 5º do referido Projeto, o Poder Executivo poderá estabelecer os critérios e o procedimento para a concessão do selo “Pet Friendly”, os quais deverão constar em regulamento próprio. No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 88/2023-L se adequa à divisão da Competência Legislativa expressa na Constituição Federal.

De fato, o legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos.

A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal. Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O dever do Estado de proteção aos animais possui fundamento na Constituição Federal, no bojo do art. 225.

Portanto, quando a lei proveniente do Poder Legislativo não contiver comando que trata da estrutura ou atribuições dos órgãos no âmbito da Prefeitura, bem como do regime jurídico de seus servidores, será possível sua manutenção no ordenamento jurídico, desde que

não se imiscua pontualmente e de forma expressa nos afazeres administrativos do Poder Executivo e em sua competência regulamentar. 10. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.882, DE 2 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE DISPÕE SOBRE A POSTURA MUNICIPAL EM PARQUES PÚBLICOS, AUTORIZANDO A ENTRADA DE ANIMAIS – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AÇÃO IMPROCEDENTE (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228138- 03.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017) 11. Diante do exposto, em razão de a matéria ater-se ao interesse do Município, bem como de não ser hipótese de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, opina-se pela constitucionalidade do Presente Projeto.

Tendo em vista a presente propositura tratar tão somente do estabelecimento de objetivos e diretrizes na atuação administrativa, ao nosso sentir, não se vislumbra aumento de despesa.

Diante de todo o exposto, quanto ao aspecto técnico-jurídico formal da iniciativa legislativa em análise, esta Consultoria opina pela viabilidade de sua tramitação.

É o parecer opinativo, salvo melhor juízo, à superior consideração.

6. EMENDAS

A Consultoria Jurídica Legislativa observou a necessidade de oferecer emenda supressiva ao artigo 3º do projeto em discussão, dado atribuir ao município gastos não



previstos na LDO, PPA e LOA. Desse modo, a fim do aproveitamento da matéria em discussão sugere-se tal emenda para dar legalidade e constitucionalidade ao objeto posto.

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 **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender ao princípio constitucional da separação dos poderes, bem como as normas locais sobre iniciativa para o procedimento legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de março de 2024.

JOÃO AMÉRICO
Consultor Executivo.

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

AILTON JOSÉ
Estagiário de Direito - CJL