

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 185-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 931/2021
DATA ENTRADA: 18 de fevereiro de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.812 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a microchipagem e adoção dos animais de médio e grande porte que se encontram em estado de soltura ou situação de maus-tratos no 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 Meio Ambiente e à Comissão de Proteção e Defesa dos Direitos dos Animais, sobre o projeto que Dispõe sobre a microchipagem e adoção dos animais de médio e grande porte que se encontram em estado de soltura ou situação de maus-tratos no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de lei nº 8.812, de autoria do **VEREADOR ANDERSON CORREIA**. O referido projeto de lei é composto por três artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pela 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 Federal de 1988, 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 proposto. A proposição se atém ao fato de dispor sobre a proteção animal. Segundo justificativa anexa ao presente:

“É comum encontrarmos pela cidade animais de grande porte abandonados por seus proprietários, os quais sofrem lesões decorrentes de maus-tratos ou atropelamentos, o que caracteriza um descaso com a vida animal. O Município quando acionado, por meio da Secretaria de Serviços Públicos e Sustentabilidade, recolhe o animal do local, evitando que causem prejuízo ao tráfego de trânsito ou a ocorrência de acidentes, considerando o porte destes animais. No entanto, o objetivo do anteprojeto é a microchipagem e o critério de adoção para evitar novos abandonos. A responsabilização do tutor já acontece com o pagamento de multas pelos dias que o animal fica no Bloco C, no entanto, o custo do microchip deve ser arcado pelo tutor, quando o mesmo retira o animal no prazo de 5 (cinco) dias ou pelo adotante, para que posteriormente, haja uma identificação efetiva do responsável pelo animal. Caso este tutor não compareça para recolher seu animal, o município deve fazer uma seleção criteriosa das pessoas que têm interesse em adotar os animais de grande porte, microchipando esses animais, para que tenhamos um controle efetivo dos animais que foram adotados através da Secretária de Serviços Públicos e Sustentabilidade. A adoção do animal só poderá ser realizada após laudo médico veterinário que comprove as condições de saúde do animal. Os adotantes precisam comprovar renda para que consiga arcar com alimentação adequada e medicação necessária”.

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. 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.

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, não restando dúvidas de que o objeto – microchipagem e adoção de animais de médio e grande porte em situação de soltura ou maus-tratos no âmbito municipal – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, 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 presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei referente à análise em andamento foi proposto pelo Vereador Anderson Correia no sentido de tratar sobre a MICROCHIPAGEM E A ADOÇÃO DE ANIMAIS DE MÉDIO E GRANDE PORTE QUE ESTEJAM EM SITUAÇÃO DE SOLTURA OU MAUS-TRATOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO, como é possível inferir a partir da análise dos dois primeiros artigos do projeto abaixo exposto:

Art. 1º Os animais não-humanos de **grande e médio porte** apreendidos pelo município de Caruaru, só poderão ser adotados devidamente microchipados e mediante laudo médico veterinário que ateste a saúde do animal.

§1º Quando o animal de grande e médio porte for retirado das ruas pelo município e este, tiver tutor, o animal só poderá **ser retirado do órgão** ou secretária responsável devidamente microchipado.

§2º O microchip **deve ser pago pelo tutor** junto com a multa administrativa já definida em lei municipal.

Parágrafo Único: Nos casos de adoção, o custo do microchip será do adotante.

Art. 2º Caso o tutor do animal recolhido não compareça para retirar o animal, no processo de adoção, o município deverá fazer uma seleção criteriosa das pessoas que têm interesse em adotar os animais de grande e médio porte.

§1º A liberação do animal para adoção poderá ser feita para pessoas físicas ou jurídicas desde que verificada a adequação do veículo para o transporte, o alojamento do animal e a constatação de sua regular manutenção, inclusive com apoio veterinário.

Ao observar o texto legal da propositura apresentada pelo edil, percebe-se que este, no disposto presente primeiro artigo, acabou por envolver apenas os animais que se encontrem na circunscrição do município. Ainda em relação ao texto da disposição mencionada, mais especificamente nos parágrafos primeiro e segundo do art. 1º, é possível visualizar que o parlamentar determinou a necessidade do tutor do animal a ser microchipado, caso seja identificado, pagar pelo microchip juntamente com multa administrativa determinada por lei municipal. Caso o tutor não seja identificado, porém, o custeio do microchip deverá ser direcionado ao futuro adotante.

¹ **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.

Seguidamente, partindo para o disposto no art. 2º da propositura, há a determinação de que o município terá ainda mais encargos, porém, agora se tratando da necessidade de realizar um processo de adoção e uma seleção para determinar os melhores candidatos à adoção do animal anteriormente microchipado. Adicionalmente, no § 1º do art. 2º, fica estabelecido que, além de realizar as ações até então comentadas, o município precisará se mobilizar para realizar uma série de verificações no intuito de atestar a adequação de vários requisitos prévios à liberação do animal microchipado.

A forma federativa de Estado adotada pelo Brasil na CF/88 implica, entre outras consequências, **a distribuição de competências materiais e legislativas** a todos os entes que a compõem, de acordo com o critério da predominância do interesse: as matérias de interesse geral devem ser atribuídas à União; as de interesse regional devem ser entregues aos Estados e ao DF; as de interesse local, por fim, aos Municípios.

No que concerne às **competências legislativas**, a CF/88 as divide em:

- a) **Privativa** (artigo 22): atende ao interesse nacional, atribuída apenas à União, com possibilidade de outorga aos Estados para legislar sobre pontos específicos, desde que por lei complementar;
- b) **Concorrente** (artigo 24, caput): atende ao interesse regional, atribuída à União, para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao DF, para legislar sobre normas específicas;
- c) **Exclusiva** (artigo 30, I): atende ao interesse local, atribuída aos Municípios;
- d) **Suplementar** (artigo 24, § 2º, e artigo 30, II): garante aos Estados suplementar a legislação federal, no que couber, bem como aos Municípios fazer o mesmo em relação às leis federais e estaduais;
- e) **Remanescente Estadual** (artigo 25, § 1º): aos Estados são atribuídas as competências que não sejam vedadas pela Constituição;
- f) **Remanescente Distrital** (artigo 32, § 1º): ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

A Constituição Federal, em matéria de proteção do meio ambiente (art. 24, VI), estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). **Os Municípios, por sua vez, sob a ótica do artigo 24 da CF/88, não estão legitimados a legislar concorrentemente sobre esse tema.** Sua competência legislativa está adstrita ao previsto no art. 30 da CF/88, limitando-se, basicamente, aos assuntos de interesse especificamente local e à suplementação da legislação federal e estadual, no que couber.

No campo da **competência suplementar dos Municípios**, estes estão legitimados a complementar as normas editadas com base no artigo 24 da CF/88, desde que respeitadas os aspectos gerais do regramento objeto da suplementação. A respeito da competência dos Municípios para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, transcreve-se a esclarecedora lição de Paulo de Bessa Antunes, um dos maiores expoentes em Direito Ambiental:

Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.” (‘Direito ambiental’. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77-8).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu, no RE nº 586.224/SP, julgado em 5 de maio de 2015, que “O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88)”. Assim, ao menos até o momento, o entendimento predominante é pela competência legislativa dos Municípios para disporem sobre matéria ambiental, desde que respeitados os limites do seu interesse local.

Verifica-se na matéria de fundo, que não há qualquer óbice à proposta. Convém destacar que o objetivo principal do projeto de lei nº 8.812/2021 **é promover a proteção dos animais de médio e grande porte**, enquanto partes do meio ambiente natural. A Constituição Federal, no artigo 225, caput, dispõe: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”* O § 1º, detalhando os meios de garantir a proteção ambiental, obriga o Poder Público a *“proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”*.

Assim, conforme todo o arcabouço jurídico apresentado, a propositura legislativa é materialmente válida, estando de acordo com as normas proibitivas de maus tratos Federais e Estaduais.

Além do mais, não há o que falar sobre a interferência, com a criação de encargos, sobre o mencionado poder, pois o Município já possui serviço de recolhimento de animais em situação de soltura/abandono², logo, a referida propositura não está apresentando novas e inéditas atribuições. O mesmo ocorre com a situação das despesas relacionadas ao animal a ser microchipado, visto que o custeio do procedimento, a princípio, conforme visualiza-se no

² Vide Lei Municipal nº 6.513, de 10 de Julho de 2020.

texto legal, não será arcado pelo Poder Público, mas pelo tutor ou pelo futuro adotante do animal retirado das ruas.

Acerca da microchipagem, trazida pelo Projeto de Lei nº 8.812/2021, em caso semelhante, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, mais precisamente na ADI nº 2140424-92.2022.8.26.0000, referente à Comarca de São Paulo, houve julgamento que declarou a inconstitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar nº 6.276/2022, no âmbito do Município de Catanduva. A referida lei, de âmbito municipal, teve como principal argumento declarador de inconstitucionalidade a violação do princípio da separação dos poderes, visto que o Poder Legislativo estaria invadindo as atribuições do Poder Executivo, eis a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que dispõe sobre a identificação eletrônica de animais domésticos, e de criação, por meio de microchip biocompatível, para inclusão em banco de dados a ser monitorado pelo Centro de Zoonoses e/ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além da não indicação da fonte de custeio - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR **Atribuição do Chefe do Poder Executivo para a implementação do programa de identificação dos animais, estabelecendo as ações dos órgãos sob sua gestão, inclusive para a fiscalização Circunstância em que apesar da possibilidade do Poder Legislativo iniciar leis que tratem da proteção da fauna e do meio ambiente, a lei objurgada não se limita afixar premissas gerais ou dar caráter autorizativo, descendo em minúcias os parâmetros para a identificação dos animais, tipo de chip e atuação de órgãos do Poder Executivo, praticamente esgotando a necessidade de sua regulamentação** - Afrenta aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual CUSTEIO Não indicação da fonte do custeio do programa durante a tramitação legislativa que não caracteriza inconstitucionalidade da norma, mas sua inexequibilidade até a respectiva previsão orçamentária Ação julgada procedente.

Ainda em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2140424-92.2022.8.26.0000, em sua estrutura, há a menção da ADI nº 3.795/2021, também do Estado de São Paulo, referindo-se à Lei de iniciativa parlamentar que versou sobre a implantação de chips em animais no âmbito municipal. Todavia, **não houve reconhecimento da possível inconstitucionalidade do dispositivo**, visto que este, assim como o Projeto de Lei nº 8.812/2021, **não envolveu ingerência entre os poderes**.

Assim, resta claro que se a lei de iniciativa parlamentar **fixar premissas gerais**, sem adentrar em minúcias e atuações de órgãos, segundo o Tribunal de Justiça, o entendimento é pela legalidade e constitucionalidade da proposição.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa não observa motivo que obste o projeto de lei, assim, opinando pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa sugere ao relator(a) emenda supressiva ao §1º do Art. 2º.

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. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“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).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade** e **constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, com **emenda supressiva**.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de dezembro de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo- esp. Direito Público|

Mat.740-1

Gestor Jurídico

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL