



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº. 113/2024

Teresina (PI), 17 de setembro de 2024.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 126/2024

Autor: Ver. Victor Linhares

Ementa: "Assegura a toda pessoa o direito ao fornecimento de alimentos e água a animais domésticos em situação de rua, inclusive cães e gatos comunitários e dá outras providências."

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Assegura a toda pessoa o direito ao fornecimento de alimentos e água a animais domésticos em situação de rua, inclusive cães e gatos comunitários e dá outras providências."

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa n





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

***Municipal, no tocante à técnica legislativa:** supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I, e art. 20, inciso I, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Quanto ao tema, o Município editou a Lei nº 4975/2016 que institui o Código Sanitário do Município de Teresina e dá outras providências. Vejamos:

Art. 1º Fica instituído o Código Sanitário do Município de Teresina fundamentado nos princípios expressos na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Piauí, nas Leis Orgânicas da Saúde - Leis Federais nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, no Código de Defesa do Consumidor - Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e na Lei Orgânica do Município de Teresina, com os seguintes preceitos:

I - descentralização, preconizada nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica do Município de Teresina, observando-se as seguintes diretrizes:

- a) direção única no âmbito municipal;*
- b) municipalização dos recursos, serviços e ações de saúde, estabelecendo-se em legislação específica os critérios de repasse de verbas das esferas federal e estadual;*
- c) integração das ações e serviços, com base na regionalização e hierarquização do atendimento individual e coletivo, adequado às diversas realidades epidemiológicas;*
- d) universalização da assistência com igual qualidade e acesso da população urbana e rural a todos os níveis dos serviços de saúde.*

II - participação da sociedade, por meio de:

- a) conferências de saúde;*
- b) conselhos de saúde;*





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

c) representações sindicais;

d) movimentos e organizações não-governamentais;

III - articulação intra e interinstitucional, mediante o trabalho integrado e articulado entre os diversos órgãos que atuam ou se relacionam com a área de saúde;

IV - publicidade, para garantir o direito à informação, facilitando seu acesso mediante sistematização, divulgação ampla e motivação dos atos;

V - privacidade, devendo as ações de vigilância sanitária e epidemiológica preservar este direito do cidadão, que só poderá ser sacrificado quando não existir outra maneira de evitar perigo atual ou iminente para a saúde pública.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por Vigilância em Saúde as ações de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica, Vigilância, Controle e Prevenção das Zoonoses e Endemias, Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, e a Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis, que compõem um campo integrado e indissociável de práticas, fundado no conhecimento interdisciplinar e na ação intersetorial, desenvolvidos por meio de equipes multiprofissionais, com a participação ampla e solidária da sociedade, por intermédio de suas organizações, entidades e movimentos, estruturando, em seu conjunto, um campo de conhecimento.

§ 1º As ações de vigilância sanitária abrangem o conjunto de medidas capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, inclusive o do trabalho, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde.

§ 5º As ações de vigilância e gerenciamento do controle das Zoonoses abrangem o desenvolvimento das atividades de controle de zoonoses, vetores, roedores e endemias, em nível municipal, competindo-lhe:

I - organizar, acompanhar e avaliar a execução de ações de prevenção e controle das zoonoses e endemias no município de Teresina;

II - controlar os animais domésticos para a profilaxia da raiva animal e demais zoonoses que possam ser portadores e/ou transmissores;





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

III - orientar a comunidade para o controle da proliferação de animais sinantrópicos;

IV - avaliar os dados relacionados à situação de saúde da população, bem como os efeitos das ações de controle utilizadas nessa área;

V - elaborar, conjuntamente com os demais órgãos da FMS, diretrizes e normas técnicas para as ações de controle de zoonoses e endemias;

VI - promover, coordenar e definir linhas de estudo e pesquisas, com visitas ao aprimoramento do sistema de combate as zoonoses e endemias;

VII - divulgar informações de interesse municipal, visando a ampliação da consciência sanitária e a participação da população nas atividades de controle das zoonoses e endemias;

VIII - contribuir na definição de políticas de saúde do município;

IX - planejar, executar e supervisionar, controlar e avaliar as atividades de vacinação das espécies animais susceptíveis à raiva e a outra zoonose preveníveis por vacinas.

As ações de vigilância sanitária são complexas e abrangentes, portanto, é esperado que, para garantir a promoção e a proteção da saúde, sejam utilizados vários instrumentos para orientar sua organização, direção e gestão estratégica (COSTA; ROZENFELD, 2000, p.15-40; COSTA, 2009). Os principais instrumentos apontados por Costa (2009) são: a legislação (normas jurídicas e técnicas); a fiscalização; a inspeção; o monitoramento; o laboratório; a vigilância de eventos adversos e outros agravos; a pesquisa epidemiológica, de laboratório e outras modalidades; e as ações em torno da informação, comunicação e educação para a saúde (p. 26).

O Código Sanitário trata-se de um instrumento jurídico que estabelece as normas de ordem pública de interesse social, complementa as disposições legais já existentes, dispõe sobre a organização, a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações de saúde e dos estabelecimentos de interesse à saúde em consonância com o SUS .





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Com uma análise mais acurada da legislação que incide sobre o tema, vê-se que o objeto do PL está eivado de ilegalidade, visto que contraria a Lei nº 4.975 de 26/12/2016 que Institui o Código Sanitário do Município de Teresina. Vejamos:

Art. 24. É proibida a permanência de animais soltos nas vias e logradouros públicos ou locais de livre acesso ao público.

Art. 26. Serão apreendidos os animais soltos nas vias e logradouros públicos, condição essa constatada pela GEZOOM ou mediante boletim de ocorrência policial, devendo ser submetidos aos exames conforme avaliação e indicação do Médico Veterinário da Zoonoses.

Art. 27. Será apreendido todo e qualquer animal:

I - encontrado solto ou contido nas vias e logradouros públicos ou locais de livre acesso ao público;

Art. 32. É de responsabilidade dos proprietários a manutenção dos animais em perfeitas condições de alojamento, alimentação, saúde e bem-estar, bem como as providências pertinentes à remoção dos dejetos por eles deixados nas vias e logradouros públicos.

Art. 33. É proibido abandonar animais em qualquer área pública ou privada.

O Código Sanitário é bastante claro ao proibir a manutenção dos animais soltos nas vias, logradouros e propriedades públicas. O PL, embora com imensa boa vontade, vai de encontro a esta legislação municipal, induzindo assim ao claro conflito de normas, fato não permitido pelo ordenamento jurídico.

Pelo exposto, o objeto do PL possui vício de legalidade, pois atenta contra legislação municipal já em vigor. Portanto, a proposição incide sobre normas de interesse local, matéria de atuação legislativa municipal já devidamente normatizada, impossibilitando a atuação do edil de forma a regulamentar a permanência e a manutenção de animais nos espaços em que dispõe.

No que tange à obrigatoriedade aos condomínios, ressalte-se que a proposição legislativa em comento, ao dispor sobre matéria concernente à seara civil, padece de





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista competir privativamente à União legislar sobre direito civil, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato [...]. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27). (grifo nosso).

Como se sabe, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

[...] a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Na situação em apreço, o projeto de lei, conforme se depreende dos dispositivos supratranscritos, dispõe sobre obrigação de tolerar, destinada aos condomínios residenciais.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Trata-se, portanto, de matéria relacionada à obrigação civil, inserta no âmbito do Direito Civil. Consta-se, assim, a inconstitucionalidade formal orgânica do projeto em referência, emanada do ente municipal, visto que os assuntos abordados em seu bojo são de competência privativa da União (art. 22, inciso I, da CRFB/88), incorrendo, por esse motivo, em vício que obsta sua tramitação.

Desse modo, verifica-se que o legislador municipal, ao propor o projeto de lei em análise, imiscuiu-se na competência atribuída unicamente à União, com violação ao pacto federativo, incidindo, portanto, em vício de inconstitucionalidade.

A corroborar o exposto, colaciona-se, respectivamente, julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF e pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ:

Lei distrital. Notificação mensal à Secretaria de Saúde. Casos de câncer de pele. Obrigação imposta a médicos públicos e particulares. (...) Dispositivo da lei distrital que imputa responsabilidade civil ao médico por falta de notificação caracteriza ofensa ao art. 22, I, da CF, que consigna ser competência exclusiva da União legislar acerca dessa matéria. (ADI 2.875, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.) (grifo nosso)

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo julgou inconstitucional a Lei 10.043/23, de Jundiá, que assegurava a circulação de animais domésticos em áreas comuns de condomínios residenciais. A decisão foi unânime. Vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2349869-19.2023.8.26.0000 Relator: Luiz Antonio Figueiredo Gonçalves (V. 57.892)

Órgão Julgador: **ÓRGÃO ESPECIAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.043, de 18 de outubro de 2023, do Município de Jundiá, a qual “assegura circulação de animais domésticos nas áreas comuns de condomínios residenciais”. Ofensa ao pacto federativo. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil. Afronta ao art. 144 da CE e art. 22,





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

I, da CF. Pedido julgado procedente.

A Prefeitura ajuizou a ação contra a Câmara Municipal sob o argumento de ofensa ao pacto federativo, pois a norma invadiria a competência privativa da União para legislar sobre assuntos relacionados ao Direito Civil. Em seu voto, o relator da ADI, desembargador Figueiredo Gonçalves, corroborou com os pressupostos apresentados pelo executivo.

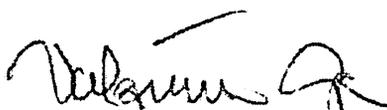
“A autonomia dos entes federados, sobretudo dos municípios, deve observar as balizas constitucionais, dispostas nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, bem como no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo”, escreveu.

O magistrado escreveu em seu voto que, embora, em regra, não seja possível, no Tribunal de Justiça, valer-se de dispositivo da Constituição Federal como parâmetro para julgamento de ação direta de inconstitucionalidade em controle abstrato de atos normativos municipais, há exceção quando se tratar de norma de reprodução obrigatória pelos Estados, conforme o Tema 484 do Supremo Tribunal Federal.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT

