



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**PARECER AJL/CMT Nº 169/2019.**

Teresina (PI), 27 de julho de 2019.

***Assunto:*** Projeto de Lei Ordinária nº 183/2019

***Autor:*** Ver. Deolindo Moura

***Ementa:*** “Proíbe pessoas que praticaram maus-tratos ou abandono de animais de reaver a guarda ou adotarem outros no Município de Teresina e dá outras providências”

#### **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador Deolindo Moura, o projeto de lei em epígrafe resta assim ementado: “*Proíbe pessoas que praticaram maus-tratos ou abandono de animais de reaver a guarda ou adotarem outros no Município de Teresina e dá outras providências*”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor explanou que a proposição por ele apresentada tem como finalidade precípua “cumprir com o dever do município de zelar pelo bem-estar animal, impedindo que animais domésticos, vítimas de maus-tratos e abandono tenham sua guarda devolvida à pessoa causadora das agressões e do abandono, bem como impedir que o autor seja tutor de animais”.

É, em síntese, o relatório.

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

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**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 nº 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. (grifo nosso)*

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



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

**III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do 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.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

**III – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

Embora seja memorável a preocupação do insigne Vereador ao criar penalidades administrativas no afã de coibir a prática de abandono de animais no Município de Teresina, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a respeito da competência para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, estabelece, em seu art. 24, inciso VI, o seguinte:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*

A par disso, 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 e no art. 12, inciso I, da 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)*

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

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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)*

Demais disso, não é despendendo observar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dedicou capítulo específico (Capítulo VI do Título VIII) à proteção ambiental, incluindo proteção à flora e fauna nativas. Em especial, confira o art. 225, § 1º, inciso VII, *in verbis*:

*Art. 225. 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.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*(...)*

*VII - 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.*

Em aspectos gerais, o projeto visa tutelar o meio ambiente, no entanto o art. 1º, parágrafo único, e art. 3º, *caput*, tratam de reparação/responsabilização civil, matéria inerente ao Direito Civil, de competência legislativa da União (art. 22, I, CF)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Dessa forma, indubitável o vício de inconstitucionalidade formal orgânico, com força suficiente para desarranjar o pacto federativo. Nesse sentido o Ministério Público do Estado de São Paulo em parecer sobre ADI referente a projeto de lei que criava a obrigatoriedade de reparação de danos causados ao calçamento, pavimento e asfaltamento, por parte de empresas privadas:

*A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.*

*A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.*

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município em matéria ambiental e civil, cumpre verificar a iniciativa.

A propósito, a iniciativa da presente proposta não é privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria ao que dispõem os arts. 75, § 2º, inciso III, “b”, bem como art. 102, incisos V e VI, todos da Constituição Estadual do Piauí:

*Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.*

*§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:*

*(...)*

*III - estabeleçam:*

*b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de*



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

---

*Estado e demais órgãos do Poder Executivo.*

*Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...)*

*V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*VI - dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei;*

Nesse sentido, também é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, consoante o art. 51, inciso IV, bem como art. 71, inciso V, *in verbis*:

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifei)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*V –dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifei)*

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

---

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º 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;*

*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;*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Ou seja, as matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa privativa do Presidente da República, devem sujeitar-se à análoga exigência no âmbito dos demais entes federados, que, ao disciplinarem o seu respectivo processo legislativo, somente poderão atribuir o poder de iniciativa de leis concernentes àquelas matérias ao Chefe do Executivo.

No caso em testilha, não há atribuição de funções a órgãos, não interfere na organização administrativa, não ventila regras sobre servidores públicos. Destarte, não há vício formal subjetivo.

É pacífico o entendimento de que a reserva de iniciativa é matéria de direito estrito, comportando interpretação restritiva.

Confira-se, no STF: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009; ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006. Vide: ADI 2.464, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-4-2007, Plenário, DJ de 25-5-2007.

Noutro viés, impende assinalar que o Código Sanitário Municipal, Lei nº 4.975/2016, trata do assunto veiculado no projeto em testilha:

***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 GEZOON ou mediante boletim de***

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*ocorrência policial, devendo ser submetidos aos exames conforme avaliação e indicação do Médico Veterinário da Zoonoses.*

*Parágrafo único. A GEZOON realizará as ações relacionadas a Vigilância, Controle e Prevenção conforme os resultados dos referidos exames, objetivando resguardar a saúde humana e animal.*

**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;*

*II - suspeito de raiva ou outras zoonoses;*

*III - submetido a maus tratos por seu proprietário ou preposto deste;*

*IV - mantido em condições inadequadas de vida ou alojamento;*

*V - cuja criação ou uso sejam vedados pela presente Lei.*

*§ 1º Os animais apreendidos por força do disposto neste artigo somente poderão ser resgatados se constatado, por Fiscal Sanitário, não mais subsistirem as causas ensejadoras da apreensão.*

*§ 2º Para liberação do animal apreendido, deverá ser efetuado o pagamento da Taxa de Serviços Municipais Diversos - TSMD, prevista no Código Tributário Municipal.*

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

*§ 1º Os animais portadores de alguma doença ou zoonose que represente risco à saúde pública poderão ser encaminhados à GEZOON.*

*§ 2º Os animais não mais desejados por seus proprietários poderão ser encaminhados à GEZOON mediante apresentação das justificativas e pagamento de taxas.*

**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.**



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Ainda, não é despidendo registrar que o diploma acima citado dedicou um capítulo específico tratando sobre as infrações administrativas e penalidades, nestes termos.

*CAPÍTULO VI  
DAS INFRAÇÕES SANITÁRIAS E PENALIDADES*

*Art. 170. Considera-se infração sanitária, para fins deste Código e das pertinentes normas técnicas, a desobediência ou a inobservância ao disposto nas normas legais e regulamentos e demais atos emanados das autoridades sanitárias que, por qualquer forma, se destinem à promoção, preservação e recuperação da saúde.*

Vale ressaltar que as disposições ambientais do projeto visam impedir a obtenção de guarda de animais por pessoa que comprovadamente praticou maus-tratos (art. 1º) e aplicação de multa para quem agrediu ou abandonou os semoventes (art. 2º), revelando um caráter específico, independentemente das indigitadas disposições do Código Sanitário.

Nessa trilha, são admissíveis tais regras que, inclusive, coadunam-se com a Lei federal nº 9.605, uma vez que complementam os dispositivos federais, conforme mandamento constitucional da competência legislativa municipal.

*Art. 25. Verificada a infração, serão **apreendidos seus produtos e instrumentos**, lavrando-se os respectivos autos.*

*§ 1º Os animais serão prioritariamente libertados em seu habitat ou, sendo tal medida inviável ou não recomendável por questões sanitárias, entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, **para guarda e cuidados sob a responsabilidade de técnicos habilitados.** (Redação dada pela Lei nº 13.052, de 2014)*

*§ 2º Até que os animais sejam entregues às instituições mencionadas no § 1º deste artigo, o órgão autuante zelará para que eles sejam mantidos em*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*condições adequadas de acondicionamento e transporte que garantam o seu bem-estar físico.*

*Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:*

*(...)*

*II - multa simples;*

*III - multa diária;*

*IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração*

*§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.*

*§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.*

*§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do caput obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.*

Em arremate, reitera-se que tendo o PL tratado da temática de responsabilidade civil, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise, isto pois o art. 3º determina o custeio de despesas veterinárias, medicamentos, tratamentos, hospedagem em clínicas especializadas para os animais agredidos, exurgindo norma de cunho reparatório, de competência da União.

Ademais, ainda que aprovado na Comissão de Legislação, a proposta precisa de reparos a fim de aclarar o seu texto. Segue como sugestão a proposta de redação para os respectivos artigos obscuros:

*Art. 1º A pessoa que comprovadamente praticou maus-tratos ou abandono de animais domésticos na cidade de Teresina, fica impedida, por tempo indeterminado, de reaver o animal agredido ou abandonado (nova redação).*

*Parágrafo único: supressão*

*Art. 3º Supressão*



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**IV- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade formal que obsta sua normal tramitação.

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

**CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS**  
**Assessor Jurídico Legislativo**  
**Mat. 07971-5**