



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

PARECER AJL/CMT Nº 256/2019

Teresina (PI), 20 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 288/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre os serviços de day care e hospedagem de animais domésticos no Município de Teresina e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador Deolindo Moura apresenta projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre os serviços de day care e hospedagem de animais domésticos no Município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa, o nobre edil explicita, em síntese, que é necessária a regulamentação dos hotéis de animais, de modo a beneficiar os animais, seus tutores e também os estabelecimentos especializados na prestação de serviços aos animais que saberão quais os parâmetros e requisitos a serem seguidos por aqueles que pretendem desempenhar esse tipo de atividade.

1

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – 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.



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

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 OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em análise visa reduzir regulamentar os serviços de creche bem como hotéis pra animais.

Apesar de não mencionar o Município entre os concorrentemente competentes nas matérias ventiladas no art. 24, o constituinte esclarece que cabem aos entes municipais² estatuir normas visando suplementar a legislação federal e estadual no que couber: _____

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM), que não olvidou acerca da competência suplementar:

Art. 14. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.

Parágrafo único. O Município, ao exercer suas competências concorrentes e suplementares, procurará articular-se com os órgãos estaduais e federais competentes, quando for o caso, de modo a ser mantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.



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

Diante da previsão constitucional, reconhece a doutrina pátria que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

O primeiro requisito não possui definição positivada, restando à jurisprudência definir em casos específicos. Aqui o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em algumas oportunidades, o que dá a tônica da interpretação a ser realizada:

Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

[AI 622.405 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 22-5-2007, 2ª T, DJ de 15-6-2007.]
= AI 729.307 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 4-12-2009 Vide ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-200.

Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município.

[RE 432.789, rel. min. Eros Grau, j. 14-6-2005, 1ª T, DJ de 7-10-2005.]
= RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012
= RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral.

*O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.[AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.]
= RE 266.536 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11-5-2012*

Pode-se perceber que há uma tímida vetorização nas manifestações do STF, entretanto longe de ser possível definir o que seja interesse local. Resta concluir que as



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

peculiaridades de uma localidade, ínsitas à realidade social existente, abrem espaço para manuseio de normas municipais.

O segundo requisito erige a necessidade de uma lei federal ou estadual prévia para que o ente local possa imiscuir-se na seara legislativa. Não havendo prévia manifestação normativa dos demais, é vedado o desenvolvimento da capacidade suplementar.

Neste ponto a presente proposta atende também às exigências, uma vez que é precedida por norma já editada pela União: Código de Defesa do consumidor.

Sendo assim, há campo fértil para atuação complementar municipal, obviamente sendo cercada pela impossibilidade de disposições conflitantes ou que extrapolem o interesse intrínseco.

Desse modo, o projeto de lei em análise possui respaldo constitucional no que diz respeito à competência legislativa do Município, pois visa suplementar a legislação consumerista estabelecendo normas de conforto e segurança nos estabelecimentos que prestam serviços de hospedagem aos animais, na medida das necessidades dos municípios. 4

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso doas autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

Nota-se que o poder de Império do Estado é trazido à baila objetivando estabelecer normas de conforto e segurança nos estabelecimentos que prestam serviços de hospedagem aos animais. Dessa forma, o projeto de lei, não gera encargos excessivos à iniciativa privada, encontrando fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da



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

administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (FILHO JUSTEN, Marçal. In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) (grifo nosso)

A fim de reforçar o entendimento acima, vale colacionar julgado proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 04.02.2015, assim ementado (grifos acrescidos):

EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. NORMAS DE SEGURANÇA E PREVENÇÃO DE INCÊNDIO DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. A organização da segurança pública é de competência do Governo Estadual, sendo vedada ao Município a ingerência em questões relativas à sua estrutura e disciplina. No entanto, a Lei Complementar nº 80/2013, do Município de Itaúna, que dispõe sobre normas de segurança e prevenção de incêndio em estabelecimentos públicos e privados não afronta os princípios constitucionais, sendo mera expressão de exercício do poder de polícia. Os Municípios vêm sendo responsabilizados pelo que deixam de fazer nesta área, e o Judiciário, neste quadro de precedentes judiciais, não deve impedir as medidas que tentarem estabelecer, para depois, responsabilizá-los pelo que deveriam ter feito.

Nesse ponto, quando o Estado estipula certas condições para o exercício de determinadas atividades econômicas, age, o Poder Público, voltado para a consecução do interesse público, por motivos relacionados à higiene e segurança, por exemplo; evidenciando, nestes casos, razoabilidade nesse comportamento, como é também a hipótese destes autos.

Quanto ao conteúdo da proposta propriamente dito, é oportuno mencionar a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, bem como a Resolução nº 1.069/2014 do



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

coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifo nosso)

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles que (grifos acrescentados):

Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral; para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. (in 'Direito Municipal Brasileiro'; 6 1 ed., Ed. 'Malheiros, págs. 370, 371)

Destarte, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia



Conselho Federal de Medicina Veterinária, as quais proíbem maus-tratos a animais e impedem a exposição de animais em gaiolas, conforme se depreende abaixo:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS

Artigo 3º

1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis.

RESOLUÇÃO N 1.069, DE 27 DE OUTUBRO DE 2014 (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA)

Art. 4 Os grupos taxonômicos aos quais se refere esta Resolução são mamíferos, aves, répteis, anfíbios e peixes.

Parágrafo único. Quanto às espécies passíveis de comercialização, deve-se seguir o previsto na legislação.

Art. 5 O responsável técnico deve assegurar que as instalações e locais de manutenção dos animais:

I - proporcionem um ambiente livre de excesso de barulho, com luminosidade adequada, livre de poluição e protegido contra intempéries ou situações que causem estresse aos animais;

II - garantam conforto, segurança, higiene e ambiente saudável;

III - possuam proteção contra corrente de ar excessiva e mantenham temperatura e umidade adequadas;

IV - sejam seguras, minimizando o risco de acidentes e incidentes e de fuga;

V - possuam plano de evacuação rápida do ambiente em caso de emergência, seguindo normas específicas;

VI - permitam fácil acesso à água e alimentos e sejam de fácil higienização;

VII - permitam a alocação dos animais por idade, sexo, espécie, temperamento e necessidades;

VIII - possuam espaço suficiente para os animais se movimentarem, de acordo com as suas necessidades;

IX - sejam providas de enriquecimento ambiental efetivo de acordo com a espécie alojada.

Finalizada a análise sob o prisma constitucional e legal, não havendo sido detectada qualquer incompatibilidade de ordem formal ou material, verifica-se que não existe qualquer óbice à regular tramitação da matéria tratada no projeto de lei em tela, merecendo, assim, o referido projeto toda consideração da edilidade teresinense.



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

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para promover a proteção integral à infância e juventude.

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE 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.


VALQUÍRIA GOMES DA SILVA
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06854-3 CMT

8
