



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 35/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 250/18 – Aatoria Vereadora Mônica Morandi – “Dispõe sobre a proibição da locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda no Município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a proibição da locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda no Município de Valinhos e dá outras providências”** de autoria da Vereadora **Mônica Morandi**, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

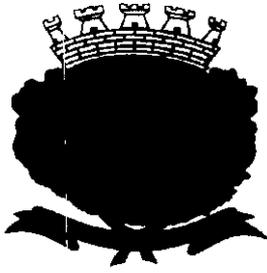
Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

“Art. 179. O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção aos cursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.

Parágrafo único. O sistema será coordenado por órgão da administração direta, e será integrado por:

I - Conselho Municipal do Meio Ambiente especificando a sua composição, atribuições, assegurando a participação da população através de suas entidades representativas;

II - órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de melhoria ambiental.”

“Art. 180. São atribuições e finalidade do sistema administrativo mencionado no artigo anterior:

(...)

XI - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, captura, produção, criação,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;"

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

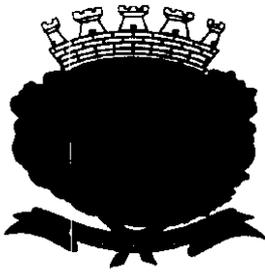
“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei nº 4.068/2017 que “institui o Código Municipal de Direito e Bem Estar Animal, no âmbito do município de Socorro e dá outras providências”

Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais domésticos da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município

Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo

Inconstitucionalidade configurada não pela matéria e sim por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com movimentação de serviço público, com necessária organização de estrutura e de pessoal
Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar é exclusiva
Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes
Dispositivo que versa sobre responsabilidade civil e penal que também deve ser afastado, porquanto atinge a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e civil (art. 22, I, CF)

Manutenção da vigência de parte dos artigos da lei impugnada em razão de tratarem de assunto de interesse local, que podem ser objeto de texto legal de iniciativa de ambos os poderes municipais e que estão voltados à população local em geral



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

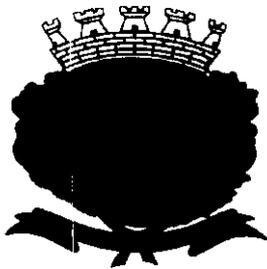
ESTADO DE SÃO PAULO

Ação parcialmente procedente.

(...) A ação é parcialmente procedente.

Com exceção do: 1-art. 1º, que somente institui o objeto do texto legal; 2-do art. 3º, caput, § 1º (que traz apenas determinados conceitos), § 2º, I a V (que estabelece diretrizes gerais no direito e bem estar animal); 3-do art. 4º (que, dentro do objeto de proteger os animais, traz vedações de maus-tratos a serem cumpridas por qualquer cidadão); 4- dos artigos 55 e 57 a 61 (que versam sobre criação, venda e adoção de animais domésticos por estabelecimentos comerciais); 5-dos arts. 50 a 53 (que tratam do uso de animais em veículos de tração e montados); 5- do art. 54 (que aborda o transporte de animais no município); 6-do art. 62 (que tão somente remete ações fiscais às leis municipais pertinentes); 7-dos arts. 63 e 64 (que abordam condutas destinadas aos munícipes); 8-dos arts. 37 a 44 (dispositivos acerca de criação de cães de grande e médio porte voltados para a população em geral), a lei impugnada deve ter os seus dispositivos legais declarados inconstitucionais. Isso porque, em linhas gerais, configuram uma ofensa ao princípio da separação de poderes ao trazer conteúdo que ingressa na gestão administrativa, cuja iniciativa legislativa pertence privativamente ao Poder Executivo.

Relativamente aos dispositivos acima listados como válidos, não se vislumbra inconstitucionalidade, tendo em vista que detêm regras gerais de interesse local, voltadas à população de uma forma universal com a finalidade de proteger os animais, cuja competência para legislar se encontra dentro das regras constitucionais destinadas aos municípios (interesse local), conectadas com o direito ambiental, e não configuram estritamente matéria de direito administrativo, mas sim aspectos gerais e abstratos que podem ser de iniciativa tanto do Legislativo quanto do Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

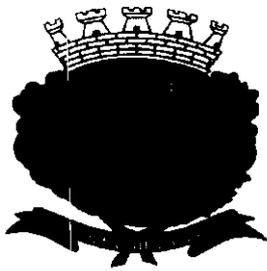
O texto legal objeto desta lide institui o “Código Municipal de Direito e Bem Estar Animal” no município de Socorro.

Certo é que decorre da própria Constituição Federal a competência dos municípios para tratarem das questões de interesse local, administrando-os e legislando sobre o tema (art. 30, I, CF). Por sua vez, o tópico deste feito se enquadra perfeitamente como sendo de interesse local, podendo constar dos atos administrativos e de suas respectivas leis, porquanto trata-se de norma suplementar ligada a direito ambiental e com regras para proteção de animais domésticos da região.

Pelo teor da legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema, todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, possuem o dever de resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, evitando a adoção de condutas lesivas e figurando como responsáveis em caso de eventual prejuízo.

É sabido que, pela Constituição Federal, em seu art. 24, VI e VIII, a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente, ficando a cargo da União a elaboração de normas gerais e aos demais entes federativos as normas de caráter suplementar. Outrossim, a competência material, de acordo com o art. 23, VI e VIII, da CF, é comum, cabendo a todos (União, Estados e municípios) adotar medidas protetivas em igualdade.

Entretanto, dentro das regras constitucionais, estabelecidas na Constituição Federal e, por simetria, também na Constituição Estadual, na divisão das competências entre os três poderes do Estado, o Poder Legislativo possui como função típica a elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas. Enquanto o Poder Executivo atua tipicamente na gestão administrativa e na edição de suas respectivas leis específicas. Não se trata de hierarquia entre



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

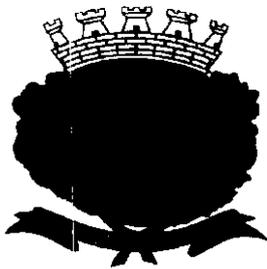
eles e sim incumbências distintas dentro da organização administrativa do Estado.

A competência para o tema, dentro do interesse municipal, em um primeiro momento, apresenta-se concorrente entre os seus poderes Executivo e Legislativo, já que não há restrição constitucional quando se trata de seus aspectos gerais em relação especificamente ao direito ambiental e também quanto à proteção de animais domésticos e organização e controle no âmbito da municipalidade.

Assim, não se nega que existe competência concorrente entre executivo e legislativo para tratar sobre tais assuntos locais do município, obedecidas as demais normas de competência dos entes federativos. No entanto, o importante é saber se estas regras da lei impugnada impõem deveres ao Executivo e/ou invadem a sua competência para tratar sobre serviços públicos e gestão da Administração. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2204270-59.2017.8.26.0000) (grifamos)

No mesmo sentido temos ainda os seguintes julgados da Corte Paulista a respeito da iniciativa parlamentar em matéria referente ao poder de polícia administrativa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.697, de 18 de novembro de 2014, de autoria parlamentar, que "regulariza a utilização de veículos com tração animal no Município de Mirassol e dá outras providências" Alegação de ofensa aos artigos 1º, 5º, 74, inciso VI, 90, inciso II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e artigo 125 parágrafo 2º da Constituição Federal Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa Diploma, por fim, que não gera despesas diretas para o Município Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

revogada a liminar.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2016274-83.2015.8.26.0000)

“DIREITO ADMINISTRATIVO – Santos – Alvará de funcionamento – Lei Complementar Municipal que proibiu a concessão e renovação de alvará de licença, localização e funcionamento aos estabelecimentos que utilizem comercialmente animais irracionais em serviço de guarda, segurança e vigilância – Licença obtida anteriormente pelos autores se refere apenas ao comércio varejista de produtos de adestramento de cães de guarda – Alvarás expedidos pela Administração Municipal permitem o comércio de rações, a guarda, o trato e o adestramento de animais. Essas licenças não podem dar ensejo à atividade mais complexa de segurança provada com a utilização de cães de guarda. Sentença mantida – Recurso não provido” (Apelação n.º 0029012-50.2009.8.26.0000)

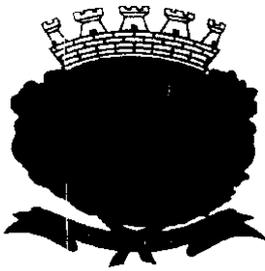
Ademais, a Portaria n.º 3.233/2012-DG/DPF de 10 de dezembro de 2012 alterada pela Portaria n.º 3.258/2013–DG/DPF editada pela Polícia Federal que “dispõe sobre as normas relacionadas às atividades de Segurança Privada” estabelece:

“Art. 139. As empresas de vigilância patrimonial e as que possuem serviço orgânico de segurança poderão utilizar cães em seus serviços, desde que possuam autorização de funcionamento e certificado de segurança válido.

Art. 140. Os cães a que se refere o art. 139 deverão:

I - ser adequadamente adestrados por profissionais comprovadamente habilitados em curso de cinofilia; e

II - ser de propriedade da empresa de vigilância patrimonial ou da que possui serviço orgânico de segurança, ou de canil de organização militar, de Kanil Club ou particular.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. O adestramento a que se refere o inciso I deverá seguir procedimento básico e técnico-policial-militar semelhante ao adotado pela polícia militar.

Art. 141. Os cães adestrados deverão estar sempre acompanhados por vigilantes devidamente habilitados para a condução do animal. Parágrafo único. A habilitação a que se refere o caput deverá ser obtida em treinamento prático, em órgão militar ou policial, Kanil Club ou empresa de curso de formação, expedindo-se declaração ou certificado de conclusão de curso.

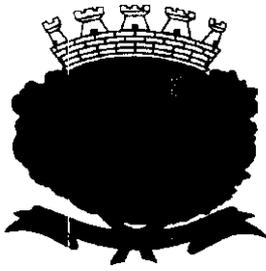
Art. 142. O cão, quando utilizado em serviço, deverá possuir peitoral de pano sobre o seu dorso, contendo logotipo e nome da empresa.

Art. 143. A atividade de vigilância patrimonial com cão adestrado não poderá ser exercida no interior de edifício ou estabelecimento financeiro, salvo fora do horário de atendimento ao público.”

Portanto, as atividades que o Projeto de Lei visa proibir não são regulamentadas e são atividades econômicas irregulares, pois não têm previsão na Classificação Nacional de Atividades Econômicas/ CNAE, instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

*

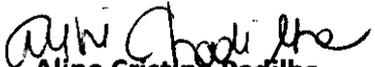


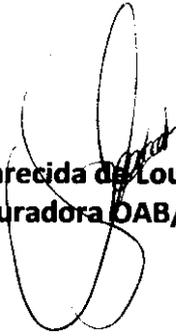
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 28 de janeiro de 2019.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora OAB/SP nº 218.375