

Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0177/19
PLCL Nº 011/19

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Inclui art. 60-A na Lei Complementar nº 694, de 21 de maio de 2012 – que consolida a legislação sobre criação, comércio, exibição, circulação e políticas de proteção de animais no município de porto alegre e revoga legislação sobre o tema –, e alterações posteriores, estabelecendo a possibilidade de instalação de casinhas para cães comunitários em logradouros públicos.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe e a Emenda nº 01, ambos de autoria do vereador Cássio Trogildo.

O Projeto visa alterar a Lei Complementar nº 694/12, a fim de possibilitar a instalação de casinhas para cães comunitários em logradouros públicos.

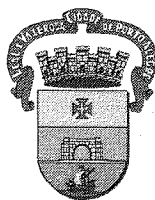
A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fls. 06-09), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria ao projeto, por inconstitucionalidade em razão da violação ao princípio da reserva de administração.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, cumpre frisar que o presente Projeto de Lei e a Emenda nº 01 devem ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

As proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Na exposição de motivos, o Proponente explana que o presente



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0177/19

PLCL N° 011/19

Fl. 2

PARECER N° 353 /19 – CCJ AO PROJETO E À EMENDA N° 01

Projeto de Lei Complementar visa atualizar a legislação em vigor, a fim de viabilizar a permanência de animais nas calçadas no Município de Porto Alegre, por meio da colocação de casinhas ou assemelhados, em conformidade as políticas de proteção animal decorrentes das disposições da Constituição Federal, das leis infraconstitucionais que coíbem a prática de maus-tratos aos animais, como é o exemplo da Lei Federal n° 9.605/98, bem como a Lei Estadual n° 13.193/09. Ainda, este Projeto de Lei Complementar está de acordo com o que dispõe a Lei Estadual n° 15.254, de 17 de janeiro de 2019, que dispõe sobre os animais comunitários no Estado do Rio Grande do Sul.

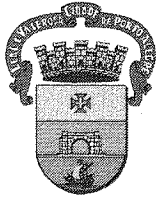
O que se vislumbra, no caso em tela é a competência deste Parlamento para propor este tipo de norma, bem como o alcance do poder de polícia da administração, em seus limites de atuação.

De início, gize-se que a Proposição legislativa em análise encontra supedâneo no art. 30, inc. I, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência de os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles:

“O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual”.

O princípio constitucional da “autonomia municipal” permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal, no art. 8º, da Constituição Estadual, e nos arts. 1º, 8º, incs. VII, e 9º, incs. II e III, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.



**PARECER Nº 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

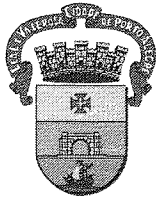
Ao disciplinar a repartição de competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, CF), põe-se a questão tormentosa de precisar o sentido da expressão, pois, como adverte Hely Lopes Meirelles¹:

“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 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.”

Calha citar, ainda, nesse aspecto Sandra Silva, em sua obra “O Município na Constituição Federal de 1988”, afirma que:

“Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.



**PARECER N° 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. ”

Calha salientar que a nossa Carta Estadual minudencia, ainda, algumas hipóteses em que esse interesse local se revela:

“Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

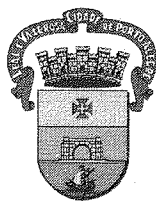
I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;”

Pois bem, delimitado e solucionado a questão incontroversa da competência municipal sobre a matéria, por se tratar de matéria de claro interesse local, é este fundamento que dá amparo à propositura de tal projeto de lei complementar por membro deste Parlamento, no caso o Vereador Cassio Trogildo.

Nesse sentido, me socorro, mais uma vez, na preciosa lição do mestre Hely Lopes Meirelles², que lança luzes sobre o problema ao explicar:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica, fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento atual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos cometem concorrentemente ao prefeito e a Câmara, na forma regimental.”

² Ob. cit., p. 607



**PARECER Nº 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

Portanto, ao aferir se o projeto de lei versa sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo (art. 60, inc. II, al. “d”, da CF e art. 94 da Lei Orgânica de Porto Alegre), não nos parece que haja a violação do postulado da Separação de Poderes, que acarretaria pela conclusão de existência de óbice à tramitação da Proposição por vício de iniciativa.

A leitura do texto nos revela, desde logo, que não foram impostas obrigações diretas e imediatas ao Executivo, tampouco foram criadas novas tarefas para seus órgãos.

Nesse caso, ao entender que o projeto de lei, mesmo nos termos como posta, é inconstitucional por vício de iniciativa não é “zelar pelo princípio da separação dos poderes”, mas sim afastar a capacidade legislativa da Câmara Municipal daquilo que é uma das suas funções constitucionais enquanto Casa Legislativa, ou seja, criar normas abstratas, gerais e obrigatórias.

Frise-se que a Proposição em estudo apenas pretende atualizar a legislação em vigor, de maneira a possibilitar a permanência de animais em estabelecimentos comerciais e nas calçadas no Município de Porto Alegre com o uso de casinhas ou assemelhados.

Ressalto que o poder de polícia é a faculdade discricionária, de que dispõe a Administração Pública, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos em benefício da coletividade ou do próprio Estado. É a faculdade de manter os interesses coletivos, visando à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico, do meio ambiente sustentável. Constitui limitação à liberdade e a alguns dos direitos essenciais do homem.

Assim, pode-se considerar poder de polícia como um dos poderes atribuídos ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venha garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo.

Mesmo que o ato de polícia seja discricionário, a lei impõe alguns limites quanto à competência, à forma, aos fins ou ao objeto.

Quanto à competência e ao procedimento (forma), observa-se as



**PARECER N° 359 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

normas legais pertinentes, a lei. Já em relação aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público.

Para a efetivação do objeto (meio de ação) do Poder de Polícia, deve-se considerar o princípio da proporcionalidade. O poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger, já que a sua finalidade é assegurar o exercício dos direitos individuais, condicionando-os ao bem-estar social, e só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade, na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.

Para os executores dos atos de polícia, pode não ser fácil o estabelecimento das linhas divisórias entre a discricionariedade e a arbitrariedade, sendo que esta última, deve ser combatida.

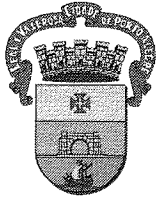
Um freio eficiente para deter a arbitrariedade é o bom senso nos atos de polícia, o qual deve ser buscado e verificado nos resultados de cada atitude, ou seja, bom senso na aplicação da coercitividade, mantendo-se a proporcionalidade nas ações, para não se extrapolar os limites estabelecidos.

Com efeito, o projeto de lei em comento busca exatamente este objetivo, pois, embora flexibilize o poder de polícia municipal, não o ataca de forma a inviabilizá-lo, já que está em conformidade com os ditames constitucionais e infraconstitucionais sobre a proteção animal.

Sobre o tema, calha colacionar a lição de Humberto Ávila,

“(…) o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca”.

Deve-se, pois, no caso em tela, pensar o ato de polícia a partir da necessidade, se é de fato necessária para cessar a ameaça ou não. Se o ato de polícia é justo e se há uma proporção entre o dano a ser evitado e o limite ao direito individual, se a medida tomada é adequada de fato para conter o dano, ou,



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0177/19

PLCL N° 011/19

Fl. 7

PARECER N° 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01

ainda, se o ato de polícia é realmente razoável e não arbitrário.

Ademais, convém lembrar que a Constituição Federal ampara pela Lei Maior do País, conforme se vê do art. 225, §1º, inc. VII, da Constituição Federal, que dispõe que para assegurar a efetividade do direito de termos um ambiente ecologicamente equilibrado, deve-se, entre outras, proteger a fauna e a flora, sendo vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Diante do esposado acima, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda n° 01.

Sala de Reuniões, 6 de dezembro de 2019.

**Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.**



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0177/19

PLCL N° 011/19

Fl. 8

PARECER N° 353 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01

Aprovado pela Comissão em 10/12/2019

Vereador Ricardo Gomes – Presidente

Vereador Cláudio Janta

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adelf Sell

Vereador Reginaldo Pujol