

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – M.G.

Pouso Alegre, 28 de abril de 2017.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **projeto de lei n° 7302/2017**, de **autoria do vereador: Dr. Edson** que ***“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DOS PET SHOP’S E TODOS OS ESTABELECIMENTOS E LOCAIS SIMILARES QUE OFEREÇAM OS SERVIÇOS DE BANHO E TOSA PARA CÃES E GATOS INSTALADOS NA CIDADE DE POUSO ALEGRE, A INSTALAREM SISTEMAS DE TRANSMISSÃO POR CÂMERAS DE VÍDEO E DISPONIBILIZAREM A TRANSMISSÃO EM TEMPO REAL EM LOCAL DE DESTAQUE NAS ÁREAS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*** (sic)

O Projeto de lei em análise visa obrigar os Pet Shops e todos os estabelecimentos e locais similares que oferecem os serviços de banho e tosa para cães e gatos, a instalarem sistema de filmagem por câmeras de vídeo e disponibilizarem as imagens de banho, tosa e tratamentos, ao vivo, nas áreas de atendimento ao público.

Propõe ainda que devam ser instaladas quantas câmeras forem necessárias para a captação de imagens do local e serviços, bem como, que o monitor de recepção e divulgação das imagens não poderá ser inferior 24 (vinte e quatro) polegadas e instalado em local de destaque na área de atendimento.

Adiante, estabelece em seu artigo 2º que ficam todos os petshop's e os estabelecimentos e locais similares que oferecem os serviços de banho e tosa para cães e gatos, obrigados a se adaptarem aos preceitos desta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da sua publicação.

Isso tudo, sob pena de multa pecuniária prevista no artigo 3º mercê da seguinte disposição em caso de infração: I - notificação; II – advertência; III - multa de 1.000,00 (mil) Unidades Fiscais do Município; IV - na reincidência, não inferior a 60 (sessenta) dias a multa pecuniária imposta; V - a reiterada inobservância desta Lei implicará nas multas previstas nos incisos IV e V, cominada com a cassação do alvará de funcionamento.

Em síntese, o Projeto de Lei em análise “*visa impedir sobremaneira os maus tratos aos animais domésticos de estimação, garantir mais tranquilidade aos seus donos e, em contrapartida, dar segurança aos estabelecimentos prestadores desse serviço*”, conforme está expresso em sua justificativa.

1 – Maus Tratos

A primeira questão que se deve verificar diz respeito à proteção aos maus tratos animais. E como menciona o ilustre edil na justificativa do Projeto, a Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso VII estabelece:

“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.”

Quanto à competência para legislar sobre normas de proteção aos animais, a Constituição da República determina, em seu artigo 23, inciso VII:

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

Portanto, nesse ponto específico inicial, o município seria hipoteticamente competente para legislar sobre matérias afetas à proteção aos animais.

2 – Atividade Comercial

Ocorre que o aludido Projeto de Lei, para alcançar tal proteção aos animais, **impõe obrigações a estabelecimentos comerciais**, estabelecendo normas acerca do funcionamento do comércio.

Sobre esse assunto, **o artigo 22 da Constituição, determina ser competência privativa da União legislar sobre Direito Comercial**. Assim, não cabendo ao município legislar sobre normas que versem sobre atividade de comércio.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Para melhor entender o conceito de Direito Comercial e que o Projeto adentra nessa matéria, colaciona-se importantes definições do que tal ramo de direito delinea:

Carvalho de Mendonça define Direito Comercial como: “*a disciplina jurídica reguladora dos atos de comércio e, ao mesmo tempo, dos direitos e das obrigações das pessoas que os exercem profissionalmente e dos seus auxiliares*”.¹

Direito Comercial, para Fran Martins, é: “*o conjunto de regras jurídicas que regulam as atividades das empresas e dos empresários comerciais, bem como os atos considerados comerciais, mesmo que esses atos não se relacionem com as atividades das empresas.*”²

Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe: “*Como “comércio” deve ser enquadrada a matéria sobre “compra e venda de bens (nisto incluído os serviços)*”, *bem como a distribuição que é meio para o fim que é exatamente a comercialização*”⁴.

Nas considerações sobre competência para legislar sobre comércio, Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera que é natural que essa **competência seja deferida à União.**⁵

3 – Princípios da Ordem Econômica

¹Carvalho de Mendonça, *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, 5ª ed., Rio de Janeiro, 1953, vol. I, p. 16.

²MARTINS, Fran. Curso de direito comercial / Atual. Carlos Henrique Abrão – 40. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 41.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 206.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 212.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 206.

Outro ponto relevante, que não pode deixar de ser analisado, diz respeito à seguinte questão: “*A ordem econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988 obedece ao modelo capitalista, assegurando a propriedade privada, a livre concorrência, o livre exercício da atividade econômica como regra, consagrando por isso mesmo, o regime da livre empresa presidida pelas leis do mercado; cada pessoa se dedicando por sua conta e risco à atividade empresarial*”.⁶

Assim, a regra é a não ingerência do Poder Público nas atividades empresariais, tendo em vista o modelo econômico adotado (capitalismo). Somente em hipóteses restritas, previstas constitucionalmente ou por meio de lei, que o Estado pode intervir no privado.

O P.L. em análise, ao obrigar todos os Pet Shops e estabelecimentos similares que oferecem serviço de banho e tosa a instalarem sistemas de transmissão por câmeras de vídeo no local em que o serviço é realizado, e disponibilizarem a transmissão em tempo real, na área de atendimento ao público, em uma televisão cujo tamanho não pode ser inferior a 24 polegadas, **afronta aos princípios da ordem econômica, principalmente aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício das atividades econômicas.**

No que tange a esses dois princípios, José Afonso da Silva leciona:

“A liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. Consta do art. 170, como um dos esteios da ordem econômica, assim como de seu parágrafo único, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos em lei.” (SILVA, 2003, p. 769)⁷.

⁶ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 499).

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Portanto, não pode o município impor aos prestadores de serviços formas de prestá-los, de admitir ou atribuir funções a seu pessoal ou de realizar suas atividades,⁸ por violar princípios da ordem econômica, sobretudo, os princípios da livre iniciativa e da liberdade das atividades econômicas.

4 – Proteção ao Consumidor

Um aspecto, que também foi abordado na justificativa do P.L. é que a propositura versa sobre Direito do Consumidor.

Pode-se entender que o objeto da presente análise, diz respeito à proteção do consumidor, tendo em vista que o artigo 2º, *caput*, do C.D.C. define como consumidor “*toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final*” ; e, leve-se em conta que um dos objetivos que a lei pretende alcançar seria garantir mais tranquilidade e segurança aos donos dos animais, ou seja, protege interesse dos que contratam o serviço de banho e tosa.

Pois bem: Concernente à competência para legislar sobre consumo, o artigo 24, inciso V, define:

*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
V - produção e consumo;”*

Não tendo o município legitimidade ativa para legislar sobre esse assunto, mas somente a União e os Estados.

Referente a essa questão, é a recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

⁸ Parecer nº 0892/2014 do Instituto Brasileiro de Administração Municipal –IBAM. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/parecer_detalhe.asp?idp=20140892>.

“Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Lei nº.5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, sob o fundamento de ofensa ao artigo 74, inciso VIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois a referida legislação municipal trata de matéria atinente ao consumidor, sendo esta de competência concorrente dos Estados e da União.

*A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 74, estabelece as competências legislativas concorrentes da União e do Estado, estando dentre elas, especificamente no inciso VIII, a competência para legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. A Lei do Município do Rio de Janeiro de nº 5.497/12, ora impugnada, dispõe sobre a proibição de cobrança de consumação mínima em bares, restaurantes, boates, casa noturnas e congêneres, logo, versa sobre direito do consumidor, matéria, conforme exposto acima, de competência legislativa concorrente da União e do Estado. A Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar que compete aos Municípios somente legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. **O Município do Rio de Janeiro, ao legislar sobre direito do consumidor, ao contrário do que afirma a Câmara Municipal, não se restringiu aos interesses locais, mas invadiu competência alheia.***

Procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº. 5.497/2012 do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista a contrariedade aos artigos 74, incisos V e

VIII, 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com efeitos ex nunc”.

5 – Pena de Multa

Por fim cumpre ressaltar, mais uma vez, o nosso posicionamento contrário aos projetos de lei que estabelecem valores de multa a serem aplicadas aos infratores de eventual disposição legal. **Imperioso ressaltar que a imposição de valores de multa, em razão do descumprimento de dispositivo legal, deve ficar sempre a cargo do Poder Executivo dentro das atribuições de poder de polícia administrativa.**

Conclusão:

O projeto de lei, objetivando evitar maus tratos aos animais, proteger interesses do consumidor do serviço de banho e tosa de cães e gatos, bem como os prestadores desse serviço, impõe obrigações a estabelecimentos comerciais, e, conseqüentemente, estabelece normas atinentes ao funcionamento do comércio, matéria cuja competência é privativa da União; além de tal interferência na atividade comercial não condizer-se com os princípios da ordem econômica, estabelecidos na Constituição. O município, portanto, é incompetente para legislar sobre o assunto.

Por tais razões, exara-se **parecer contrário** ao regular processo de tramitação do projeto de lei nº 7.302/2017, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo; sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor Jurídico
OAB/MG – 50.218

Mayara de Paula
Estagiária