



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sr. Vereador _____ – Relator do Projeto de Lei 90/2021, que determina que os agressores que cometerem o crime de maus-tratos arquem com as despesas do tratamento do animal agredido, na forma que especifica.

Parecer 332/2021

01. Em matéria legislativa a Constituição Federal confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, em que pese não existir uma enumeração absoluta dos temas que possam representar o *interesse local*.
02. Outrossim, não rara as vezes, uma matéria atinge interesses não limitados exclusivamente à circunscrição territorial do Município, vindo, por conseguinte, ainda que de forma indireta, a atender o interesse de outros municípios localizados na circunscrição do Estado ou até mesmo da União, hipótese em que restará materialmente configurado o interesse nacional, haja vista o interesse mútuo das entidades que formam o pacto federativo sobre o assunto.
03. Sob uma perspectiva estritamente jurídica, o eminente jurista Hely Lopes Meireles, adverte que a parcela do interesse local reservada aos Municípios se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 32ª ed. p. 339).
04. Na sequência, acrescenta o autor: “A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não, o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço”.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

05. Assim, é necessário observarmos caso a caso para identificarmos se um determinado tema reclama alguma prioridade para ser classificado de interesse para a localidade municipal, prevenindo que o Município exorbite de suas competências materiais ou que se mantenha inerte deixando de tratar, isto é, de legislar, a respeito de matéria de suma importância para a cidade.

06. Por sua vez, a deflagração de uma proposta legislativa não se exaure no cumprimento de meras formalidades. Em outras palavras, além da observância das regras de competência aludidas na Constituição da República, uma proposta, que tem por escopo tornar-se lei, submete-se à demonstração da *finalidade pública* e dos respectivos benefícios advindos à coletividade que a iniciativa proporcionará.

07. De qualquer forma, a Constituição Federal de 1988 buscou equilibrar a atuação governamental no sistema federativo, vindo a outorgar parcelas de poder ora à União, ora aos Estados, ora Municípios.

08. Aqui nos interessa a competência administrativa e legislativa, sendo que esta última apresenta as seguintes extensões: exclusiva, atribuída somente a um ente federativo sendo, portanto, indelegável a outro; privativa, a qual resta reservada a um determinado ente, admitindo, no entanto, a delegação a outro; comum, que poder ser exercida paralelamente por todos os entes, de modo que a atuação de um não exclui a do outro, desde que respeitadas as normas de cunho geral e, por fim, a competência concorrente, que trata sobre a possibilidade dos entes atuarem de forma conjunta, em níveis distintos, observando-se primeiramente a União, que editará as normas gerais, não excluindo, porém, o direito de os Estado em suplementá-las (competência suplementar) e na ausência de norma, o possibilidade de exercer a competência legislativa de maneira plena, (§3º do art. 24, CF), observando, todavia, que a superveniência de lei federal irá suspender sua eficácia, (§4º do art. 24, CF).

09. Feitas esta breve análise, a análise do caso reclama observância do enunciado descrito no art. 23 da Constituição Federal, que informa o seguinte:

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

[...]

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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

10. Depreende-se do enunciado acima, a incumbência de todos os entes federados de exercer o dever de proteção do meio ambiente.

11. Pelo enunciado do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, atribui aos Municípios a competência para legislar de forma suplementar às normas federais e estaduais preexistentes, tendo então poder para preencher lacunas e adaptar normas ao interesse local.¹

12. Com efeito, ao Município, como porta voz do interesse público local, compete o dever de zelar pelas questões ambientais. Nesse sentido, esclarece o precedente a seguir:

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). Recurso Extraordinário 586.224. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Sessão: 05/03/2015

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20586224%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso 15/10/2021

13. Por seu turno, o art. 225 da Constituição Federal, evidencia que os animais são amplamente tutelados. Logo, ações eficazes, destinadas a ampliar o bem-estar e a garantia do tratamento digno dos animais merecem ser instituídas em todas as esferas.

14. Em verdade, buscando aperfeiçoamento do comando expresso no art. 225 da Constituição Federal, estaria o Poder Público legitimado para o exercício de suas prerrogativas, objetivando um bem-estar coletivo, mesmo que não diretamente em prol exclusivo da espécie/humana, porém, em favor da proteção e garantia da dignidade dos animais.

15. Desse modo, o fato de a proposta em si estabelecer obrigações ao particular, isto é, aos responsáveis por maus tratos aos animais, decorre do *poder de polícia* administrativa entregue à Municipalidade, que o exerce legitimamente sobre as situações e as condutas dos particulares que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade.

¹Segundo o Doutrinador Canotilho *et al* em Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 249. “O fato de ter a União o poder legiferante não afasta o dever de fiscalização por parte dos demais ente federativos [...]. Dessa forma, também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão zelar pela proteção do meio ambiente, ainda que ele seja tutelado por lei federal.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

16. Daí dizer que o poder de polícia é desempenhado por vários órgãos e entidades administrativas e não por alguma unidade administrativa específica em todos os níveis da federação. É competente para exercer poder de polícia administrativa sobre uma dada atividade o ente federado ao qual a Constituição da República atribui competência para legislar sobre esta mesma atividade, para regular a prática dessa atividade.²

17. Destaque-se que a valoração da infração, com a consequente aplicação da penalidade, não deve ser aplicada de forma automática e muito menos se afastar dos fins a que se destina. Em outras palavras, devem ser compatíveis com o fim que se busca atingir, até porque o exercício do *poder de polícia* administrativa, só se legitima quando abrigado pelo interesse público:

[...] “o poder de polícia, não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais”³.

18. Há de se perceber que as exigências estabelecidas na *iniciativa* não se revelam desproporcionais às garantias individuais. Assim, não há que se cogitar em ilegalidade, tampouco em inconstitucionalidade, em uma exigência expressada pelo Poder Público de que as despesas assistenciais decorrentes de maus tratos e agressões sofridos pelos animais sejam suportadas pelo agressor.

19. Por fim, a motivação que orienta a *iniciativa*, revela-se no dever do Poder Público de salvaguardar o bem-estar animal, encontrando fundamento na Lei Federal 5.172, de 25/10/1966, Código Tributário Nacional, em especial no art. 78, que prescreve:

Art. 78. Considera-se poder de polícia 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

² ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente, Direito Administrativo Descomplicado, Ed. Método, São Paulo, 20ª ed., 2012, p. 237.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; Direito Administrativo, 11ª ed. Atlas, São Paulo, p.115.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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. ([Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966](#))

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

20. Dado ao que foi exposto, considerando que o teor do projeto não ofende regra jurídica que pudesse indicar eventual vicissitude na proposição e que a matéria sequer ensejará aumento de despesa ou impacto fiscal para os cofres públicos, não visualizamos ilegalidade na tramitação da matéria.

21. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa.

Foz do Iguaçu, 14 de outubro de 2021

Rosimeire Cassia Cascardo Werneck
Consultor Jurídico – Matrícula: 00560