

P A R E C E R

Nº 2698/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei Municipal. Determina que os agressores que cometerem o crime de maus-tratos arquem com as despesas do tratamento do animal agredido. Considerações.

CONSULTA:

Consulente indaga acerca da constitucionalidade de Projeto de Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, que determina que os agressores que cometerem o crime de maus-tratos arquem com as despesas do tratamento do animal agredido.

RESPOSTA:

O ente municipal possui competência para legislar sobre os assuntos de interesse local incluindo-se dispor sobre matérias afetas ao direito ambiental, desde que o exercício desta competência não viole outros preceitos legais, tais como o princípio da separação de poderes.

Como sabido, a competência material comum dos entes federativos no que atine à proteção ao meio ambiente, incluindo-se a fauna, própria de um modelo de federalismo cooperativo instituído pela Carta Constitucional (arts. 23, parágrafo único, 24, VI, VII, VIII, art. 30, art. 225, caput e parágrafos da Carta Constitucional) justifica a atividade fiscalizatória municipal, traduzida no exercício de seu **poder de polícia**. Cumpre destacar elucidativo julgado do E. STJ a este respeito:

"PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS -

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL (...) 3. **O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.** 4. **A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação**, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido". (AgRg no REsp 711405 / PR, Min. Humberto Martins, g.n.).

No que atine à edição de atos normativos objetivando garantir a defesa dos animais, admite-se este papel à Câmara, uma vez que inerente a sua atividade legislativa, bem como ao exercício do Poder de polícia municipal, como se verifica em elucidativo do Superior Tribunal de Justiça, no bojo de Ação Civil Pública ajuizada, cujo trecho de seu inteiro teor ora se extrai:

"STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Meio ambiente - Utilização de animais em espetáculos circenses - Obrigação de não-fazer - **Proibição da utilização e exibição de animais nos espetáculos circenses. Constitucionalidade** do artigo 21 da Lei Estadual nº 11.977/2005. Recurso desprovido. (STJ - Ag: 1182430 , Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Publicação: DJe 09/11/2009, g.n.).

Impende destacar elucidativo trecho de seu inteiro teor:

"O Tribunal a quo,(fl. 558) por sua vez, consignou: **A proibição de utilização de animais em espetáculos circenses mostra-se revestida de constitucionalidade, na medida em que não contraria legislação federal.** Não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 21 da Lei nº 11 977/05. Ressalte-se o julgado desta C Câmara Especial do Meio Ambiente: **"Têm**

competências concorrentes para legislar sobre o meio ambiente, incluindo a proteção aos animais, e sobre o patrimônio cultural, a União para normas gerais e os Estados para normas suplementares, nos termos do disposto no artigo 24, VI e VII e § c.c. artigo 170, VI da Constituição Federal. Estas competências não excluem a dos Municípios para assuntos de interesse local e suplementar às legislações federal e estadual, no que couber, sem excluir seu dever constitucional de proteção (artigo 30, 1 e II, CF, e artigo 6o, § 2o da Lei Federal n. 6.938) o ao meio ambiente e à fauna, tida esta como vida animal, em sentido amplo, para sua proteção, impedindo práticas que submetam animais a crueldade , juntamente com o Ministério Público e a s sociedades protetoras de animais. (artigo 23, VI e VII, e artigo 225, §1º, VI da Constituição Federal c.c. artigo 193, X da Constituição Estadual).

A Lei Municipal n. 14.014 de 30.06.05, nesse contexto, não invade competências (Decreto n 24.645/34, artigos 1º e 2º, §3º) de outras esferas de Poder e se mostra, em princípio, constitucional, na medida em que não contraria a legislação federal ou a estadual. É que o legislador municipal, ao proibir a prática, partiu necessariamente do pressuposto de que as apresentações de animais circenses se fazem mediante técnicas de castigo e prêmio, ou seja, submetendo-os a tratamento cruel, que inclui seu confinamento em espaços exíguos de jaulas, também a configurar maus tratos. Por isto, não se vê, nesta fase como possa estar a Municipalidade impedida de legislar proibindo a utilização de animais de qualquer espécie em apresentação de circos e congêneres, no exercício de seu poder de polícia. Assim, e considerado o princípio da precaução, não se pode afastar de imediato a exigência legal municipal A matéria de direito e a matéria de fato não estão desconectadas"

(...) Ademais, a alegação de que os animais são bem tratados não merece prosperar. **É incontroverso que os animais submetidos à vida circense sofrem abusos cotidianos, sendo subjugados pelos interesses e conveniências econômicas**

daqueles que exploram tal atividade. A sujeição de animais a comportamentos anômalos a sua espécie configura abuso (...)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.507/11, DO MUNICÍPIO DE FRANCA, QUE PROÍBE UTILIZAÇÃO DE ANIMAIS EM CIRCOS E ATIVIDADES CIRCENSES - ARTS. 5º, 111 E 193, X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. Inegavelmente seja interesse também do Município o de zelar pela proteção da fauna e nisso tem, inclusive, competência administrativa comum à União e aos Estados...". (TJ-SP - ADI: 2102858820118260000 SP 0210285-88.2011.8.26.0000, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 25/04/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/05/2012)".

Este Instituto, em situações análogas, posicionou-se neste mesmo sentido:

"Aliada a essa competência (para legislar em matéria de proteção aos animais), temos que possui o Município competência para legislar, exercendo seu poder de polícia, estabelecendo restrições às atividades que se desenvolvam no seu território. Se a comuna não deseja que tais espetáculos sejam apresentados em sua localidade, mostrando às crianças e à comunidade um tratamento desumano para com os animais, assiste-lhe competência para exigir ao menos que os animais não sejam utilizados na apresentação". (parecer nº 0611/2005, g.n.)

"A proposição em análise busca restringir o exercício da atividade privada realizada nos espetáculos circenses e eventos similares para a garantia de um meio ambiente saudável e livre das práticas cruéis contra os animais.

(...)o legislador constituinte, ciente da importância do meio ambiente e das outras formas de vida que não apenas o homem, inseriu na Carta Política uma série de dispositivos que exigem por

parte do Estado uma atuação positiva na preservação e proteção da fauna e da flora. Mais especificamente, vedou expressamente as práticas que submetam os animais à crueldade, na forma da lei (art. 225, VII).

Nesse passo, note-se que além das disposições constitucionais que asseguram ao Município a competência para legislar de forma a atender às suas especificidades, **tem, a Municipalidade, o dever de zelar pela proteção ao meio ambiente e aos animais em seu território, além de resguardar a ordem e o bom funcionamento das atividades na localidade.** Em consequência, aplicando o método sistemático na interpretação dos diversos dispositivos constitucionais apontados, tem-se que a competência para aprovar a lei mencionada no art. 225, inciso VII da Constituição Federal é concorrente, cabendo à União legislar sobre as normas gerais e aos Estados e Municípios, suplementarem-na, de acordo com suas especificidades.

(...) Fazemos ressalva, no entanto, quanto à aplicação das sanções previstas caso não seja cumprido o disposto no texto do projeto de lei, tendo em vista que a Lei Federal 9.605/98, que "dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente" já trata da matéria, não sendo de competência municipal fazê-lo". (Parecer nº 1495/2009, g.n.)

Portanto, o Município pode agir investido no poder de polícia de que dispõe para restringir e condicionar a prática de atividades que possam trazer perigo ou prejudicar o meio ambiente, incluindo-se a fauna, bem difuso de titularidade de toda coletividade, incluindo-se a população local.

Quanto aos atos de abuso e maus tratos aos animais, a Lei Federal nº 9.605/98, regulamentada pelo Decreto federal 6.514/2008, em seu art. 32, criminaliza o ato de abuso e maus tratos aos animais, bem como o de realizar "experiência dolorosa ou cruel em animal vivo", ainda

que para fins didáticos. Destacamos ainda que o Senado aprovou no início deste mês o Projeto de Lei nº 1.095/2019 que aumenta as penas para maus-tratos a cães e gatos. A proposta já tinha sido aprovada na Câmara no final de 2019 e agora aguarda a sanção.

Merece registro, quanto à defesa dos animais e vedação ao tratamento cruel, outros diplomas que precederam a Constituição de 1988, como o Decreto nº 16.590/1924, o Decreto-lei nº 24.645/34, a Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.888/1941, art. 64). Ainda, o Decreto federal nº 6.514/2008 prevê, em seu art. 29, a multa administrativa que varia de R\$ 500,00 a R\$ 3.000,00 por indivíduo.

Não obstante, pode o Município prever em sua legislação, seja no Código de Meio Ambiente, no Código de Posturas ou mesmo em legislação esparsa, infrações administrativas ambientais e respectivas multas, podendo para tanto se inspirar no Decreto nº 6.514/2008 para fazer constar da legislação local previsão de infrações correlacionadas com o interesse local, assim como as respectivas sanções, desde que guardada a devida proporcionalidade e razoabilidade à luz da disciplina estabelecida pela União e pelo respectivo Estado Membro.

O Município, portanto, pode estabelecer, em lei local responsabilidades administrativas de tutores e agressores de animais. Não pode, contudo, o Município estabelecer responsabilidades cíveis ou dispor sobre responsabilidade civil. Isso porque, na forma do artigo 23, I, da Constituição Federal compete privativamente à União legislar sobre direito civil.

Assim, o artigo 1º do Projeto de Lei em voga é de constitucionalidade duvidosa, dado que determina que compete ao tutor realizar despesas com os animais. As disposições do dispositivo legal tratam de tema de direito civil, logo, extrapola a competência legislativa municipal.

Além disso, a proteção da fauna é também competência administrativa do poder público municipal, competência essa que não

pode ser inteiramente transferido a particulares que, aliás, podem não ter os recursos para arcar com todas as despesas necessárias à proteção e manutenção de animais.

O Projeto de Lei em análise pretende, ainda, que nos crimes de maus-tratos, as despesas previstas ocorrerão às expensas do agressor, sendo este obrigado a ressarcir, inclusive, a Administração Pública Municipal. As disposições do projeto de lei também extrapolam a competência municipal para dispor sobre responsabilidades administrativas. Com efeito, a responsabilidade patrimonial pelos danos decorrentes de ato ilícito é responsabilidade de natureza civil que deve ser objeto de lei de competência privativa da União.

Por todo exposto, concluímos que o Município pode editar normas que imponham obrigações e sanções administrativas, por exemplo, a sanção de multa. A lei municipal, todavia, não pode impor obrigações de natureza cível ou criar hipótese de responsabilidade civil, sob pena de a lei local usurpar competência da União, violando o artigo 22, I, da Constituição Federal. Por esses motivos, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Gabriel Allam Cecilio
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2021.