

P A R E C E R

Nº 0081/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que inclui dispositivos no Estatuto de defesa e controle e proteção dos animais. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Poder de polícia ambiental. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa parlamentar, que inclui dispositivos no Estatuto de defesa e controle e proteção dos animais.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, com relação ao aspecto formal da propositura, temos que a lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de

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

lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Deste modo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar a propositura objeto de análise ou mesmo a lei que se pretende alterar.

Feitas estas considerações acerca do aspecto formal da propositura, com relação ao seu aspecto material, temos que a propositura em tela pretende vedar o resgate de animais por pessoa que tenha praticado maus tratos ou concorrido para sua prática, bem como veda a adoção de animais, pelo período de 5 anos, por pessoa que tenha praticado maus tratos a animais ou concorrido para sua prática.

Nessa esteira, temos que o legislador constituinte, ciente da importância do meio ambiente e de formas de vida que não apenas do homem, inseriu na Carta Política capítulo dedicado ao meio ambiente e série de dispositivos que demandam do Estado atuação positiva na proteção da vida dos animais. Vedou expressamente práticas que submetam os animais à crueldade (art. 225, VII).

O Brasil e os países membros da ONU são signatários da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 1978 em Bruxelas, que reconhece o valor da vida, dignidade, respeito e integridade a todo ser vivo. Em 2017, a lei portuguesa nº 8/2017 promoveu importante mudança conceitual, alterando o Código Civil e o Código Penal, ao reconhecer os animais como seres vivos dotados de sensibilidade. (Fonte: Diário da República n.º 45/2017, Série I de 2017-03-03, disponível em <http://data.dre.pt/eli/lei/8/2017/03/03/p/dre/pt/html>, acessado em 19.03.2018).

A competência legislativa concorrente dos entes federados em matéria ambiental está prevista no art. 24, VI da Constituição. O município exerce poder de polícia ambiental nas quatro fases: ordem de polícia, consentimento (ex: licença), fiscalização e sanção de polícia. Neste contexto e mais especificamente, a atividade legislativa que não dependa de aparato do executivo local, tampouco invada a competência privativa do Executivo será afeta à competência concorrente do Legislativo e do Executivo.

O Direito ambiental é regido pelo princípio da máxima proteção e da precaução. O município, no legítimo do poder de polícia em matéria ambiental, pode criar mecanismos para combater o abandono animal e incentivar a sua posse responsável. Este instituto, em diversos precedentes, já se manifestou favoravelmente a medidas que estimulem a posse responsável de animais. O abandono animal é forma de abuso e maus tratos e mostra-se extremamente salutar que a legislação local, no âmbito do exercício do poder de polícia, disponha de mecanismos para combatê-lo.

Frisamos, por outro lado, que matéria de direito administrativo não se confunde com a de direito civil (ex: dispor genericamente de atos da vida civil), direito penal (execução da pena criminal imposta), cuja competência privativa cabe à União (art. 22, I da Constituição). Tanto a matéria de direito penal, como de direito civil, exigem uniformidade de aplicação no território nacional, motivo pelo qual a competência legislativa foi reservada à União pela Constituição.

Rememoramos, ainda, que matéria de direito penal é independente da de direito administrativo, citando-se como exemplo o denominado pela doutrina e pela jurisprudência como "resíduo administrativo", a conferir:

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO
REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ILÍCITO PENAL.
RESÍDUO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE
PREQUESTIONAMENTO. REVOLVIMENTO DE PROVAS.

SÚMULAS 211/STJ E 7/STJ.2. Ademais, o Tribunal a quo pressupõe a ocorrência de resíduo administrativo, a justificar a punição administrativa, a par da absolvição penal, de modo que a revisão do tema demandaria a análise do contexto fático-probatório, insuscetível nesta via, a teor da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg no REsp 1480272 SP 2014/0205831-7, data de publicação: 17/12/2015)."

Assim, na seara da penalidade administrativa oriunda do exercício de poder de polícia ambiental local (e não de direito penal) eventual norma que impedisse a adoção de animal recolhido de abrigo municipal (por exemplo), nas condições ventiladas em situação concreta com justificativa da prevenção à situação de abandono animal, sofrimento ou mal maior, estaria amparado legalmente (princípio da precaução, da máxima proteção e exercício de poder de polícia), sem invadir matéria privativa da União, o que não é o caso.

Com efeito, o dispositivo em questão pretende em abstrato proibir genericamente a prática de "adoção e recolhimento de animais" no território municipal - ato da vida civil praticado entre particulares - na hipótese de prática de maus tratos a animais. É como se o legislador local criasse aprioristicamente hipótese de resíduo administrativo vinculado à execução da pena criminal, o qual, substancialmente, impede, genericamente, o exercício de ato da vida civil, o que não é viável pela norma local.

Ademais, ainda que houvesse tal possibilidade (o que somente se admite a título de argumentação), a propositura em tela menciona prática de maus tratos sem exigir condenação judicial com trânsito em julgado, em flagrante violação ao postulado constitucional da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da Constituição Federal).

Ademais, a restrição que se pretende impor ao referido ato da vida civil (termo de adoção de animais ou mais propriamente, termo de posse e guarda responsável de animais) não passa no exame da

razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que proíbe a "adoção de animais" no município por essas pessoas, mas não impede que as mesmas adquiram animais por meio oneroso (compra e venda) ou gratuito (doação) ou mesmo "adotem" animais em municípios circunvizinhos. Ou seja, a restrição que se pretende impor não é instrumento hábil para os fins que se destina, quais sejam, impedir a posse e guarda de animais por pessoas condenadas judicialmente pelos crimes de abandono e maus-tratos contra animais. Ademais, ainda que se proibisse a aquisição gratuita ou onerosa de animais por essas pessoas, ainda assim, tal fato não impediria que essa pessoa convivesse com animais, dado que outra pessoa da família que residisse no mesmo local, e sobre a qual não houvesse qualquer restrição a respeito, poderia adquiri-lo a título gratuito ou oneroso.

Nesse sentido, mais efetivo se revela a adoção de medidas de conscientização sobre a posse e guarda responsável dos animais, enquanto seres vivos e sencientes para incentivar e facilitar o oferecimento de denúncias sobre a ocorrência de abandono e maus tratos de animais. De igual forma, factível a imposição, em âmbito municipal, por lei, de multa administrativa nos casos de maus tratos a animais.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 2022.