



Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 114/2023

Autoria: PREFEITO EDIVALDO ANTÔNIO BRISCHI

EMENTA: “Dispõe sobre a Proteção e Bem Estar Animal no Município de Monte Mor e dá outras providências”.

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do de autoria do Nobre Prefeito Municipal, DD. Edivaldo Antônio Brischi, que visa garantir a segurança dos animais por meio da instituição do Programa de Bem-Estar Animal, estabelecendo normas contra condutas lesivas à integridade física e mental dos animais, desenvolvendo políticas públicas de proteção e fiscalização no âmbito do município, conforme justificativa apresentada.

Assim, a propositura legislativa foi encaminhada à esta Procuradoria Jurídica, para que, seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório. Passo a opinar.





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

Primeiramente, destaco que compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente técnico jurídico, cabendo à Comissão de Justiça e Redação apreciar o aspecto constitucional, legal, gramatical e lógico, conforme preceitua o artigo 55, do Regimento Interno desta Casa de Leis; e ainda, cabe à Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre assuntos de caráter financeiro (art. 56, III, do referido diploma legal) e, ao Plenário a sua deliberação.

Portanto, este parecer é uma peça meramente opinativa, sem conteúdo decisório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, veja que a proposta concede competência à Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura ao desenvolvimento de políticas públicas de proteção animal, fiscalização e dá outras providências, que, por sua vez, é órgão integrante da Administração Pública Municipal.

Assim, por dispor sobre órgão da administração pública, trata-se de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, por força do disposto no artigo 26, §1º, II, “c” da Lei Orgânica do Município:

Art. 26. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

II – disponham sobre:

(...)

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;(...)





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

De outra banda, além de ser um assunto de interesse local (art. 30, I, CF) e de suplementação da legislação federal (art. 30, II, CF), tem-se que a proposta tem apoio nas normas constitucionais relativas ao meio ambiente, especialmente no artigo 225, que tem a seguinte redação:

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.

Outrossim, a nossa Carta Magna, em seu art. 23, estabeleceu as ditas competências administrativas (em contraposição às legislativas) comum aos entes da Federação, que, dentre elas, os incisos VI e VII, conforme segue:

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;

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





Câmara Municipal de Monte Mor

"Palácio 24 de Março"

Acontece que, o referido Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que pretende instituir a "Proteção e Bem Estar Animal no Município", estabelecendo em seus artigos 9 e 10 vedações aos maus tratos aos animais; nos artigos. 12 e 13 infrações e penalidades; no artigo 16, gradações da penalidade de multa; no artigo 18, as medidas administrativas, e no artigo 21, fiscalização e procedimento.

Assim vejamos.

Quanto à utilização de animais para fornecimento como brindes, prêmios ou decoração (art.12, XXV, PL), temos que a competência legislativa para dispor sobre "sistema de consórcios e sorteios" é reservada à União por expressa disposição do inciso XX do art.22 da CF.

A respeito, vejamos a jurisprudência selecionada do Superior Tribunal Federal:

Esta Suprema Corte já assentou que a expressão "sistema de sorteios" constante do art. 22, XX, da CF/1988 alcança os jogos de azar, as loterias e similares, dando interpretação que veda a edição de legislação estadual sobre a matéria, diante da competência privativa da União.

[ADI 3.895, rel. min. Menezes Direito, P, j. 4-6-2008, DJE 162 de 29-8-2008.]

Na dicção da ilustrada maioria, entendimento em relação ao qual guardo reservas, a cláusula reveladora da competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios - art. 22, XX, da CF/1988 - abrange a exploração de loteria, de jogos de azar.

[ADI 2.950, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 29-8-2007, DJE 18 de 1º-2-2008.]

O eminente procurador-geral da República, ao oferecer o seu douto parecer nos presentes autos, sustentou, a meu juízo, com inteira razão, que os diplomas normativos ora impugnados efetivamente vulneraram a cláusula de competência, que, inscrita no art. 22, XX, da Constituição da República, atribui, ao tema dos "sorteios"





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

(expressão que abrange, na jurisprudência desta Corte, os jogos de azar, as loterias e similares), um máximo coeficiente de federalidade, apto a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal, ou, ainda, dos Municípios.

[ADI 2.995, voto do rel. min. Celso de Mello, P, j. 13-12-2006, DJE 112 de 28-9-2007.]

Dessa forma, a proibição genérica apresentada no dispositivo acima se mostra inviável, pois esbarra na inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios é competência privativa da União, ao intervir nessa matéria, o Projeto de Lei viola o princípio constitucional do pacto federativo.

De qualquer modo, sejam esses animais distribuídos a título de brinde, promoção ou sorteio, fato é que tanto os que realizam a distribuição/doação quanto aqueles que recebem, caso submetam os animais à crueldade, poderão incorrer no crime de maus tratos, com fundamento no art. 32 da Lei nº 9.605/1998:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos: (Vide ADPF 640)

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

No tocante as formas de responsabilização por dano, frisamos que matéria de direito administrativo não se confunde com a de direito civil (exemplo: 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).





Câmara Municipal de Monte Mor

"Palácio 24 de Março"

Tanto a matéria de direito penal, como de direito civil, exige uniformidade de aplicação no território nacional, motivo pelo qual a competência legislativa foi, igualmente, reservada à União pela Constituição.

Veja, 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."

Nesse contexto, a responsabilidade administrativa em matéria ambiental encontra fundamento na Constituição no art. 225, §3º e tem como finalidade o cumprimento do dever estatal da tutela ambiental.

Por assim optar o texto constitucional, a responsabilidade administrativa pela prática de violência contra animais tem previsão no Decreto nº 6514/1998 que complementa a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9605/1998) e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao ambiente (o processo administrativo trazido no Decreto para apuração destas infrações, contudo, é ligado ao âmbito federal).





Câmara Municipal de Monte Mor

"Palácio 24 de Março"

Assim, dispõe o artigo 29 do Decreto:

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme o disposto na Seção III deste Capítulo.

(...)

Seção III - Das Infrações Administrativas Cometidas Contra o Meio Ambiente

Subseção I - Das Infrações Contra a Fauna(...)

Art. 29. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais) por indivíduo. (grifamos)

A corroborar tal entendimento, trazemos as conclusões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.733/15 ("Estabelece multas e sanções administrativas para maus-tratos e abandono de animais no âmbito do Município de Cubatão e dá outras providências"). Inconstitucionalidade, por criar obrigações à Secretaria de Saúde e Setor de Zoonoses, imiscuindo-se em matéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Vício de iniciativa. Aumento de despesas, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Invasão, ainda, da competência normativa do Estado. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

Estado. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2269347- 83.2015.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2016; Data de Registro: 19/05/2016)”

De tal sorte, a proposta em tela, embora seja afeta ao meio ambiente, não se restringe ao interesse local e à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, de modo que sua aprovação, poderá configurar violação do princípio do pacto federativo.

O E. Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que os municípios podem legislar sobre meio ambiente, de forma suplementar, desde que não inovem em relação às disposições federais e estaduais e que se atenham ao interesse exclusivamente local:

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. 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). 2. [...]





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.” (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX)

Dessa forma, melhor seria o legislador municipal implementar, no âmbito municipal, processo administrativo para apurar infrações ambientais como a do art. 29 do Decreto nº 6514/1998 e conscientizar a população acerca da responsabilidade pelo bem estar do animal daquele que o recebe, seja a que título for, e que, em caso de descumprimento deste dever jurídico, poderá ser punido nas esferas administrativa, cível e criminal.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

Sendo assim, exara-se Parecer opinando que o Projeto de Lei, da forma como foi apresentada, não reúne condições, sob o aspecto jurídico, de tramitação, discussão e votação.

A opinião desta Procuradoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Monte Mor/SP, 14 de Setembro de 2023.

Assinado Digitalmente Por: Kátia
Gisele de Frias Rocha
CPF: *****
Data:14.09.2023



KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA
Procuradora Jurídica

