



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 80/2021

DATA ENTRADA: 14 janeiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.726 de 2021

Ementa: Trata da proteção integral aos animais não humanos no município de Caruaru/PE, estabelece direitos animais, aponta os princípios norteadores da política municipal de atendimento aos direitos animais e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que trata da proteção integral aos animais não humanos no município de Caruaru/PE, estabelece direitos animais, aponta os princípios norteadores da política municipal de atendimento aos direitos animais e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Segundo a doutrina, o Direito Animal é ‘o conjunto de regras e princípios que estabelece os direitos dos animais não-humanos, considerados em si mesmos, independentemente da sua função ambiental ou ecológica.’*

Não há mais como negar que, diante dos avanços científicos, os animais não-humanos também são seres vivos dotados de consciência e de capacidade de sentir e de sofrer (a senciência), não podendo, por essa razão, continuar a ser tratados como coisas ou seres inanimados, insuscetíveis de sofrimento físico e psíquico.



Exatamente porque os animais são seres sencientes é que a Constituição da República de 1988 proibiu, expressamente, todas as práticas que submetam os animais a crueldade (art. 225, §1º, VII, CF).

A partir desse dispositivo constitucional é possível extrair que, no Brasil, os animais não humanos já são considerados sujeitos de direitos, dado que há uma inequívoca valoração positiva da senciência animal, da qual se extrai a noção de dignidade animal e, por consequência, o direito fundamental à existência digna.

Quem possui ao menos um direito reconhecido já galgou ao posto de sujeito de direito, ‘desvencilhando-se de sua condição de objeto de direito ou mesmo deixando o limiar da mais completa irrelevância jurídica.’

Aprofundando essa nova qualificação jurídica dos animais – mais adequada ao seu estatuto constitucional de dignidade –, alguns Estados já se anteciparam em atualizar as suas leis para considerar, expressamente, os animais como sujeitos de direitos, além de catalogar seus direitos mínimos.

Ademais, no plano federal, além do recrudescimento da repressão penal aos maus tratos contra animais, demonstrando, cada vez mais, o quanto a temática do Direito Animal está na pauta do Poder Legislativo, existem vários projetos de lei para outorgar, também no plano infraconstitucional, a qualidade de sujeitos de direitos aos animais. Dentre eles, o que inspirou diretamente o presente projeto de lei municipal é o PLC 6.054/2019, já aprovado nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional, o qual, dentre outras disposições, estabelece o seguinte:

Os animais não humanos possuem natureza jurídica sui generis e são sujeitos com direitos despersonalizados, dos quais devem gozar e, em caso de violação, obter tutela jurisdicional, vedado o seu tratamento como coisa. (art. 3º)



Aos Municípios compete legislar sobre os assuntos de interesses local (art. 30, I, CF) e, em conjunto com a União e os Estados, proteger o meio ambiente e preservar a fauna (art. 23, VI e VII). Além disso, a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, deve levar em conta, não apenas o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como também a garantia do bem-estar de todos os seus habitantes, humanos e não-humanos (art. 182, CF). É exatamente no desempenho dessas competências constitucionais que os Municípios devem, no âmbito da sua circunscrição territorial, proteger os seus habitantes animais por meio de uma política municipal que realize a Constituição Federal, atribuindo direitos aos animais como técnica ou instrumento de preservação máxima da fauna.

Os princípios de uma política municipal de atendimento aos direitos animais devem estar em compasso com as construções mais modernas e adequadas do Direito Animal, com fina sintonia com os valores e as normas constitucionais.

E, evidentemente, não basta apenas atribuir a qualificação de sujeitos de direitos aos animais, como técnica de proteção máxima da fauna, sem estabelecer um catálogo mínimo desses direitos a serem respeitados e considerados no âmbito municipal.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.



Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. DO MÉRITO

A proposição em questão trata da proteção integral aos animais não humanos no município de Caruaru/PE, estabelece direitos animais, aponta os princípios norteadores da política municipal de atendimento aos direitos animais e dá outras providências.

Conforme se depreende da Constituição Federal, é claro e cristalino o dever estatal de proteger os animais, sejam eles domésticos ou silvestres, segundo os ensinamentos do artigo 225, inciso VII:



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.

(...)

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.

Deste modo, percebe-se que o projeto de lei em esboço visa promover a proteção dos animais enquanto componentes do meio ambiente natural. Buscando trazer um tratamento mais humano e adequado aos animais, fomentando uma posse mais responsável e consciente, de modo que os animais deixem de ser tratados meramente como coisas e passem a ser vistos como parte integrante de um meio ambiente saudável e equilibrado.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Na esfera municipal, além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência do Município, conforme estabelecido no art. 5º da LOM:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:



I- legislar sobre assunto de interesses locais;

A respeito da competência dos Municípios para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, transcreve-se a esclarecedora lição de Paulo de Bessa Antunes, um dos maiores expoentes em Direito Ambiental:

“Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, **os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição.** Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. **O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local;** suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, **os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema.** É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.” (‘Direito ambiental’. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77-8).

Quanto à **matéria debatida no Projeto de Lei em questão, é retratada na Lei Municipal nº 6.013/18, - que institui o Código Municipal de Proteção aos Animais, no âmbito do município de Caruaru** -bem como nas Leis Municipais nº 6513/2020 - que caracteriza a posse como dever de cidadania e ética, coíbe o abandono de animais domésticos ou domesticados em logradouros públicos ou áreas particulares, e dá outras providências – e nº 6.010/2017 - que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de animais disponíveis para adoção e de material de conscientização contra o abandono e os maus tratos a animais nos estabelecimentos veterinários e afins do município de Caruaru.

Em âmbito estadual, a matéria encontra-se regulamentada pela Lei Estadual nº 15.226/2014, que institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado de Pernambuco.

Vejamos o quadro comparativo:

Lei 6.013/18	PL 8.726/2021
Art. 2º É vedado: I - ofender ou agredir física e psicologicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência;	Art. 2º São vedadas todas as práticas que submetam os animais não-humanos à crueldade, a abuso e a maus-tratos ou que comprometam a sua dignidade individual, competindo à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público zelar pela efetivação dos direitos animais
Art. 2º É vedado: I - ofender ou agredir física e psicologicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência;	Art. 4º, I – ao respeito à sua dignidade individual e às suas existências física e psíquica;
Art. 2º É vedado: II - manter animais em local completamente desprovido de asseio ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade; V – manter animais constantemente acorrentados, expostos ao sol e a chuva;	Art. 4º, III - a um abrigo adequado, salubre e higiênico, capaz de protegê-lo da chuva, do vento, do frio e do calor, com espaço suficiente para se deitar e se virar e para exercer seu comportamento natural;
Art. 2º É vedado III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força;	Art. 4º, V – à jornada de trabalho, ao repouso reparador e à inatividade por tempo de serviço para os animais trabalhadores;

Além de outros dispositivos que retratam o dever de respeitar a dignidade dos animais, vejamos: Art. 2º É vedado: IV - não dar morte rápida e indolor a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo; VI - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem; VII - sacrificar animais com venenos ou outros métodos não preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS -, nos programas de profilaxia da raiva.	
---	--

Lei Municipal nº 4.944/10	PL 8.726/2021
Maus tratos: toda e qualquer ação voltada contra os animais que implique em crueldade, especialmente em ausência de alimentação mínima necessária, excesso de peso de carga, tortura, uso de animais feridos, uso de animais por diversão e comércio, cuja ação caracterize sofrimento físico e psicológico ao animal, submissão a experiências pseudocientíficas e o que mais dispõe o Decreto Federal nº 26.645, de 10 de julho de 1934.	Art. 2º, parágrafo único III – maus-tratos: qualquer ato, direto ou indireto, comissivo ou omissivo, que intencionalmente ou por negligência, imperícia ou imprudência provoque dor ou sofrimento desnecessários aos animais.

Ademais, a Resolução Federal nº 1.236, de 26 de outubro de 2018, definiu e caracterizou a crueldade, o abuso e os maus-tratos contra animais vertebrados:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, devem ser consideradas as seguintes definições:



II - **maus-tratos**: qualquer ato, direto ou indireto, comissivo ou omissivo, que intencionalmente ou por negligência, imperícia ou imprudência provoque dor ou sofrimento desnecessários aos animais;

III - **crueidade**: qualquer ato intencional que provoque dor ou sofrimento desnecessários nos animais, bem como intencionalmente impetrar maus tratos continuamente aos animais;

IV - **abuso**: qualquer ato intencional, comissivo ou omissivo, que implique no uso despropositado, indevido, excessivo, demais, incorreto de animais, causando prejuízos de ordem física e/ou psicológica, incluindo os atos caracterizados como abuso sexual;

Dessa forma, **convém sugerir a rejeição do projeto de lei** ante o fato de não inovar no sistema e, com isto, torna-se ineficaz, pois no âmbito municipal, estadual e federal já existem leis e regulamentos que tratam da matéria apresentada, nos termos do art. 7 da Lei Complementar Nacional 95/98, nos seguintes termos:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Além do mais, os artigos 3º e 4º, VIII, tratam **exclusivamente de matéria que corresponde diretamente ao Direito Civil**, ora assunto que o Município não tem competência para legislar posto que se encontra na competência privativa da União, conforme o art. 22, I da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Vejamos os artigos em comento:



Art. 3º Para os fins desta lei, os animais não-humanos são reconhecidos como seres conscientes e sencientes e dotados de dignidade própria, sujeitos despersonalizados de direito, vedado o seu tratamento como coisas, fazendo jus à tutela jurisdicional, individual ou coletiva, em caso de violação de seus direitos, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica.

Art. 4º Todos os animais têm os seguintes direitos, dentre outros previstos na legislação:

VIII – de acesso à justiça para prevenção e reparação dos danos aos seus direitos individuais e coletivos, materiais e morais.

Ora, o autor da proposição baseia-se em Projeto de Lei que acrescenta parágrafo único ao art. 82 do Código Civil para dispor sobre a natureza jurídica dos animais domésticos e silvestres, e dá outras providências, e ainda tramita no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Insta ressaltar que o PL que modifica os dispositivos do Código Civil apenas trata dos animais domésticos, enquanto a propositura generalizada todos os animais não-humanos. Considerar o animal como conscientes e sencientes e dotados de dignidade própria, sujeitos despersonalizados de direito, vedado o seu tratamento como coisa é querer modificar a estrutura do Código Civil, Lei Federal nº 10.406/2002.

O interesse local é uma excepcionalidade a regra geral de competência trazida pela Constituição. O interesse local se verifica na minúcia que exige determinada matéria para que seja efetivada em uma realidade local, e isto se dá quando as normas gerais editadas não realizam o anseio da população e nem pacificam o tema, cabendo, neste caso, a atuação do parlamentar em especializar a lei geral e torná-la eficaz.

E esta especialização, que tornaria a proposição uma exceção à regra geral, não foi devidamente atendida. O que os referidos artigos pretendem é modificar as regras de Bens Móveis e Coisas descritas em Lei Federal, ainda adentrar na seara da competência privativa da União.

Como se vislumbra, constitucionalmente **não há espaço para o legislador municipal atuar na situação.** Assim, **os referidos artigos do projeto de Lei não conseguem apresentar uma política municipal que suplemente a dita legislação em prol do interesse local.**



Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa opina com parecer desfavorável do Projeto de Lei nº 8.726/2021.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.726 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 19 de janeiro de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL
CAMARA DE VEREADORES DE CARUARU

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
Técnica Legislativa – Mat. 951-1