

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 84-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: 2079/2022

DATA ENTRADA: 9 de Maio de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.289/2022

Ementa: Proíbe a retomada ou nova guarda de animal aos condenados, com sentença transitada em julgado, pela prática de maus-tratos aos animais no município de Caruaru-PE.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.289/2022**, de autoria do **Vereador Anderson Correia**, que proíbe a retomada ou nova guarda de animal aos condenados, com sentença transitada em julgado, pela prática de maus-tratos aos animais no município de Caruaru-PE.

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 presente: *“Este Projeto de Lei tem como objetivo zelar pelo bem-estar animal, impedindo que animais vítimas de maus-tratos tenham sua guarda devolvida à pessoa causadora das agressões, bem como impedir que o autor seja tutor de novos animais. Como sabemos e já vivenciamos, há diversos casos em que o tutor tem seu animal retirado pelos órgãos fiscalizadores e recebe a multa por maus-tratos, porém, em questão de dias, já tem um novo animal no lugar. Do mesmo modo, há casos em que o animal tem que ser devolvido por determinação judicial ao mesmo dono. Logo, faz-se necessário uma maior proteção para que os animais agredidos não sejam devolvidos ao seu agressor ou mesmo a aquisição de um novo animal de estimação, para que não ocorra tal brutalidade novamente. ”*

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 ser utilizada 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 desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

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.

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico legislativo sobre as proposições em debates, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-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. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

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.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Legislar sobre direitos dos animais comporta algumas celeumas dentro do ordenamento jurídico. De fato, a redação constitucional é ampla e exige do interprete, junto com a jurisprudência, a devida diligência para entender o que se pode considerar por **interesse local ou norma suplementar**, eis os textos presentes que fazem alusão ao tema:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

(...)

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a **competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

Assim, as regras expostas seguem as seguintes balizas: A União estabelece as normas gerais sobre proteção ao meio ambiente, cabendo aos Estados/DF suplementar a norma geral. Já quanto aos municípios, nos termos do artigo supracitado, não lhes foram negado o direito de legislar sobre aquelas questões, **mas devem demonstrar o interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.**

Segundo Simone Lemos Botoni - Juíza de Direito – nos autos da ação de nº TJMG • 0919061-20.1994.8.13.0024 • Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

“A competência material ambiental, comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios vem delimitada no art. 23, III, VI e VII.

Assim, existindo competências legislativa concorrente e material comum a que concorrem todos os entes federados, torna-se fundamental que sejam determinados seus limites, a fim de se evitar conflitos, em evidente prejuízo à sociedade.”

In caso, utilizando e cumprindo o dever constitucional de legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente, a União Federal publicou a **Lei Nacional de nº 14.064, de 29 de setembro de 2020**, que alterou o **Art. 32 da Lei Federal 9.605/98** (sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente) e a seguinte redação:

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.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos. [\(Vide ADPF 640\)](#)

§ 1º-A **Quando se tratar de cão ou gato**, a pena para as condutas descritas no **caput** deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e **proibição da guarda.** [\(Incluído pela Lei nº 14.064, de 2020\)](#)

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal. [\(Vide ADPF 640\)](#)

Pelo que foi determinado, quem pratica maus tratos, faz experiência dolorosa, fere ou mutila animais incorre em crime. No caso específico de **cães e gatos** a pena é aumentada, bem como há a **proibição de guarda dos animais**.

Por sua vez, o Estado de Pernambuco, instituiu a **Lei nº 15.226, de 07 de janeiro de 2014**, Código Estadual de Proteção aos Animais, com inúmeras atividades consideradas ofensivas, cujas sanções administrativas também preveem:

Art. 25. Sem prejuízo da obrigação do infrator reparar o dano por ele causado ao animal e da aplicação das sanções civis e penais, as infrações indicadas nesta Lei serão punidas, isoladas ou cumulativamente, com as seguintes sanções administrativas:

(...)

IV - **resgate dos animais pelos órgãos competentes** e apreensão de produtos e subprodutos, instrumentos, apetrechos, equipamentos e veículos de qualquer natureza, utilizados na infração;

Conjugando a norma geral (União) com a norma suplementar (estadual) vê-se que se está diante de uma pena restritiva de direito fixada de forma direta e autônoma pela lei. Como se trata de bem estar animal, a Constituição possui forma normativa, impondo tarefas a serem realizadas e condutas a serem seguidas.

Em excelente artigo sobre o tema da perda da guarda, **Rafael Schwez Kurkowski**¹ aduz:

“Considerando que o intérprete atribui aos vocábulos o sentido resultante da linguagem vulgar, porque presume que o legislador tenha-se valido de expressões comuns, tirante os termos técnicos, **compreende-se que a “proibição da guarda” é genérica e abrangente, envolvendo tanto a perda da guarda de todos os cães e gatos pertencentes ao agente, no momento da sentença condenatória, bem como a impossibilidade, durante certo tempo, de ele ter novos animais dessas duas espécies. A extensão da proibição da guarda para os outros cães e gatos que não foram vítimas justifica-se pela alta probabilidade de que eles também venham a ser agredidos. Essa é a interpretação que atende à força normativa do artigo 225, § 1º, VII, da CF.**

Qual o prazo da proibição da guarda? Quanto aos cães e gatos existentes à época da sentença, ocorre a perda da guarda; logo, não há que se falar em prazo. Já a proibição para que o agente, **a partir da sentença condenatória, tenha outros cães e gatos deve ocorrer pelo prazo fixado para a pena privativa de liberdade.**

¹ <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/11/23/crime-de-maus-tratos-contr-caes-e-gatos-anpp-e-proibicao-da-guarda/>

O que deve suceder com os animais cuja guarda foi perdida? Animais em situação de abandono ou maus tratos constituem típica questão sanitária local, pelo que é dever do município cuidar deles. Assim tem-se decidido: “Conforme entendimento desta Corte, é da competência dos Municípios a guarda de animais domésticos abandonados, por se tratar de medida sanitária para a promoção da saúde pública. Tratando-se de dever do Município o cuidado com animais abandonados em seu território, não há fundamento para invocação da precariedade de recursos para o cumprimento do dever legalmente estabelecido” (TJRS, 21ª C. Cív., Apelação Cível 70083786400, Rel. Marco Heinz, J. em: 11/03/2020). **Logo, os animais de cuja guarda o agente condenado foi proibido devem ser encaminhados ao município, que, por conta própria ou por instituição conveniada, os manterá e inclusive poderá providenciar o seu oferecimento para adoção.**

Aqui se divisa uma das principais vantagens do ANPP. É sabido que a maioria dos municípios brasileiros não têm abrigos para cães e gatos; quando têm, as condições são precárias. Uma vez cabível o ANPP, com base no art. 28-A, V, do CPP, deve ser avençado com o agente que ele custeie toda a guarda do cão ou gato até que haja a adoção.

Caso o agente condenado descumpra essa proibição da guarda, que cuida de pena restritiva que o privou do direito, haverá a tipificação do crime de desobediência a decisão judicial (artigo 359 do CP).”

Assim, quando o ente municipal legisla sobre punibilidade em matéria ambiental, inclusive alterando a pena, em detrimento as disposições constitucionais e estaduais, fere a regra da repartição de competências legislativas, especialmente àquela cabível a União, a que incumbe a estipulação de normas gerais a respeito do tema.

Entendimento que é seguido também pelo Supremo Tribunal Federal nas seguintes ADI 5977 SP e ADI 3356 PE,

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 16.784 /2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DA CAÇA SOB QUALQUER PRETEXTO. PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL . MÉRITO. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** PARA DISPOR SOBRE CAÇA (CF , ART. 24 , VI). RESTRIÇÃO DA CAÇA DE CONTROLE. VEDAÇÃO DA CAÇA CIENTÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da **competência legislativa** da União, em hipótese **concorrente** com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24 , V e XII , da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei. II- Verificam-se, na hipótese, dois pontos de conflito entre a legislação do Estado de São Paulo e as regras estabelecidas na CF no que: (i) envolve a prática de caça de controle (art. 3º da Lei 16.784 /2018), que não é vedada em absoluto na norma estadual, mas há exigência de que ela seja feita exclusivamente por órgãos públicos, sem a participação de particulares; (ii) envolve a proibição da caça científica (art. 1º da Lei 16.784 /2018). **III- A norma impugnada padece de vício parcial de inconstitucionalidade, por não se submeter, em sua integralidade, às regras de repartição**

de competências legislativas, especialmente àquela cabível à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais.

IV - Preliminares rejeitadas e ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.589/2004 do Estado de Pernambuco. Proibição da fabricação, do comércio e do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do **meio ambiente** e proteção e defesa da saúde. **Competência legislativa concorrente**. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. **Competência legislativa plena dos estados**. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.589/2004. Improcedência da ação. 1. A Lei nº 12.589/2004, do Estado de Pernambuco, proíbe a fabricação, o comércio e o uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do **meio ambiente** (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a **competência legislativa plena** (art. 24, § 3º, CF/88). **2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.** 3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. **Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois,**

desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055 /1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988 . Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao **meio ambiente** ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. 5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila. 6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei federal nº 9.055 /1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização –, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral. 7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055 /1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196 , CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por **meio** de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º , inciso XXII , CF/88), e à proteção do **meio ambiente** (art. 225 , CF/88). 8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter **competência legislativa** plena sobre a matéria, nos termos do art. 24 , § 3º , da CF/88 . Tendo em vista que a Lei nº 12.589/2004, do Estado de Pernambuco, proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º , 7º , inciso XXII ; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055 /1995, com efeito erga omnes e vinculante.

Portanto, diante do condomínio legislativo existente entre a União e o Estado de Pernambuco, sendo que a União Federal já legislou de forma geral – disciplinando a matéria – e o ente estadual não contrariou as normas gerais, há de se entender que o projeto de lei



extrapola de sua esfera, imiscuindo-se na seara exclusiva da União Federal, sendo patente sua inconstitucionalidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Consultoria Jurídica entende pela **inconstitucionalidade da proposição**, mas caso não seja o entendimento do(a) relator(a), para fins de tramitação, Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal é por dois terços, 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.

5. MÉRITO

A Consultoria Jurídica Legislativa se reserva a não comentar o mérito.



6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade, do Projeto de Lei nº 9.289/2022.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de Agosto de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

RUANA KARINA

Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral