

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 024 /2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 315/2017 – Aatoria do Vereador César Rocha que “Proíbe a realização e promoção de lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes no Município de Valinhos.**

**À Diretora Jurídica**  
**Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de análise e parecer jurídico solicitados pela Comissão de Justiça e Redação relativos ao projeto em epígrafe.

Em que pese à boa intenção do Nobre Vereador vislumbramos na propositura vício insanável concernente à matéria como veremos adiante.

Com é sabido ao Município foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação estadual e federal, no que couber (art. 30, inciso I e II, CF).

No que concerne à proteção a fauna a Constituição Federal estabelece:

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

[...]

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

[...]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**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;

[...]

**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.**

Em âmbito federal a Lei nº 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais)

dispõe:

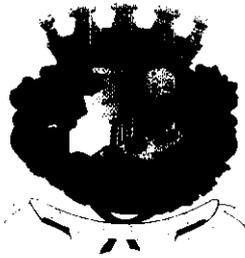
**Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:**

*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.*

*§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.*

Acerca do tema o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 2.895/1998, que autorizava rinhas de galo no



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Estado do Rio de Janeiro por violação à proteção constitucional à fauna (CF, art. 225, § 1º, VII), consignando entendimento de que se trata de prática criminosa que implica em ato de crueldade contra os animais (Lei nº 9.605/98, art. 32), vejamos:

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - BRIGA DE GALOS (LEI FLUMINENSE Nº 2.895/98) - LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE, PERTINENTE A EXPOSIÇÕES E A COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES, FAVORECE ESSA PRÁTICA CRIMINOSA - DIPLOMA LEGISLATIVO QUE ESTIMULA O COMETIMENTO DE ATOS DE CRUELDADE CONTRA GALOS DE BRIGA - CRIME AMBIENTAL (LEI Nº 9.605/98, ART. 32) - MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA FAUNA (CF, ART. 225, § 1º, VII) - DESCARACTERIZAÇÃO DA BRIGA DE GALO COMO MANIFESTAÇÃO CULTURAL - RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE EXPOSIÇÕES E COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES - NORMA QUE INSTITUCIONALIZA A PRÁTICA DE CRUELDADE CONTRA A FAUNA - INCONSTITUCIONALIDADE. - A promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à semelhança da "farra do boi" (RE 153.531/SC), não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico. Precedentes. - A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade. - Essa especial tutela, que tem por fundamento legitimador a autoridade da**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Constituição da República, é motivada pela necessidade de impedir a ocorrência de situações de risco que ameacem ou que façam periclitare todas as formas de vida, não só a do gênero humano, mas, também, a própria vida animal, cuja integridade restaria comprometida, não fora a vedação constitucional, por práticas aviltantes, perversas e violentas contra os seres irracionais, como os galos de briga ("gallus-gallus"). Magistério da doutrina. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. - Não se revela inepta a petição inicial, que, ao impugnar a validade constitucional de lei estadual, (a) indica, de forma adequada, a norma de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, (b) estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre essa legislação de menor positividade jurídica e o texto da Constituição da República, (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e (d) postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de ilegitimidade constitucional da lei questionada em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes.*

*(ADI 1886/RJ. ). Relator(a): Min. Celso de Mello. Julgamento: 26/05/2011. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJE-198- divulgação 13/10/2011 – publicação 14/10/2011.*

Por seu turno, a Constituição do Estado de São Paulo assim dispõe:

**Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:**

[...]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*X - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;*

[...]

Assim, na esfera estadual encontramos no Código de Proteção aos Animais do Estado, Lei nº 11.977/2005, vedação expressa à realização ou promoção de lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes, senão vejamos:

***Artigo 20 - É vedado realizar ou promover lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes, touradas, simulacros de tourada e vaquejadas, em locais públicos e privados.***

Destarte, verifica-se na legislação federal e estadual ampla proteção aos animais, sendo inclusive tipificado como ilícito penal praticar ato de abuso, ou maus-tratos contra os animais, como é o caso da prática de realização ou promoção da luta entre animais.

Ressaltando-se, que na seara estadual por meio do Código de Proteção aos Animais já se encontra vedada a realização ou promoção de lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes em locais públicos e privados.

Assim, a nosso ver, os entes federados para os quais a Constituição Cidadã outorgou competência para legislar acerca da matéria já estabeleceram a devida proteção.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa linha de raciocínio, cabe ressaltar que o Município detém competência para suplementar a legislação federal e estadual, desde que dentro dos limites do interesse local.

Nas palavras de Alexandre de Moraes<sup>1</sup>, "a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: **interesse local**". (gn)

Acerca do tema, em recente julgamento do Recurso Extraordinário 586.224, ao qual foi atribuída repercussão geral, a Suprema Corte firmou tese ressaltando os limites da competência municipal em matéria ambiental, vejamos:

05/03/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 586.224 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) :ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECTE.(S) :SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIFAESP

ADV.(A/S) :ÂNGELA MARIA DA MOTTA PACHECO E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA

ADV.(A/S) :FRANCISCO ANTONIO MIRANDA RODRIGUEZ E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :MUNICÍPIO DE PAULÍNIA PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA

**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**

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 731.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**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).**

[...]

**5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)**

**6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.**

**7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.**

**8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.**

**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.**

**A C Ó R D ã O**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, decidindo o tema 145 da Repercussão Geral, por maioria, vencida a Ministra Rosa Weber, em dar provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP. Por unanimidade, o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).*

*Brasília, 5 de março de 2015.*

*Ministro LUIZ FUX – Relator*

*Documento assinado digitalmente*

Assim, do julgado resta claro o entendimento do STF de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o estado-membro, entretanto, dentro dos limites do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

No caso, em que pese à competência municipal na proteção ao meio ambiente, nesta compreendida a fauna, observa-se que a matéria albergada na propositura transcende o interesse local, eis que a proteção aos animais que são submetidos a essa prática refere-se à questão que ultrapassa os limites legais e constitucionais da predominância do interesse da localidade, consubstanciando-se em tema de alçada de outras esferas, tanto que já se encontra regulamentada.

Sobre o tema, Nelson Nery Costa<sup>2</sup> afirma que:

*“[...] o critério básico de distinção é do interesse predominante, ou seja, frente aos interesses da União ou dos Estados, em*

<sup>2</sup> *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Mouta Agra; Coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 634.

8  
4  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

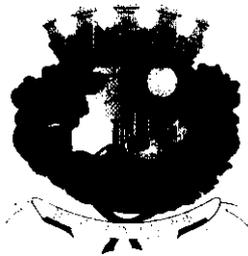
## ESTADO DE SÃO PAULO

*determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um grau maior de validade, em situações peculiares, como o problema do estacionamento nas ruas do Centro da cidade ou a reforma ou serviços funerários (...). Os 'interesses locais' são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas dos vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias".*

Colacionamos julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo na apreciação de caso análogo em que restou declarada a inconstitucionalidade de lei municipal, em matéria ambiental, que versava sobre proteção aos animais utilizados em circos e atividades circenses, ultrapassando os limites do interesse local e infringindo a competência estadual (art. 193 da CE), vejamos:

**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 -, não há nisso o caractere da preponderância em seu favor para que possa legislar sobre o tema. 2. Tratando-se de matéria afeita à competência legislativa concorrente da União e dos Estados, ao Município seria lícito regulamentar eventual legislação estadual, conferindo-lhe maior concretude, disciplinando seus pormenores, adaptando a vida prática da Municipalidade aos ditames oriundos de legislação editada pelo Estado de São Paulo em competência suplementar, mas desde que se referisse tão somente à parcela de interesse específico do Município. De forma alguma se admite ao Poder Legislativo Municipal fixar diretrizes amplas, desvinculadas de peculiaridades locais. 3. A imposição de fiscalização e de aplicação de sanções administrativas aos particulares configura invasão de competência do Poder Executivo, se o processo legislativo se inicia com projeto de vereador.**

(TJ-SP - ADI: 0210285-88.2011.8.26.0000, Relator: Artur Marques. Data de Julgamento: 25/04/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/05/2012).



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

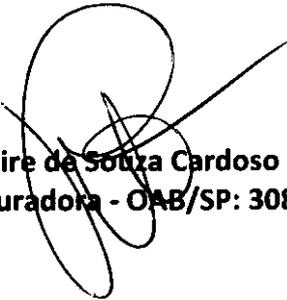
## ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, o Município pode legislar sobre matéria ambiental, desde que adstrito ao interesse local, podendo suplementar a legislação federal e estadual acerca da temática, atentando-se para o requisito da predominância do interesse.

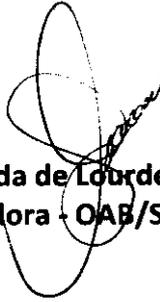
Ante o exposto, a proposta padece de vício de inconstitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 06 de fevereiro de 2018.



**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP: 308.298



**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
Procuradora - OAB/SP: 218.375

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se à Presidente da Comissão de Justiça e Redação para deliberação.



**Karine Barbarini da Costa**  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506