



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 146/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 140/19 – Aatoria Vereadora Mônica Morandi – “Dispõe sobre a obrigatoriedade da informação dos dados do tutor de animal abandonado em imóvel no Município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

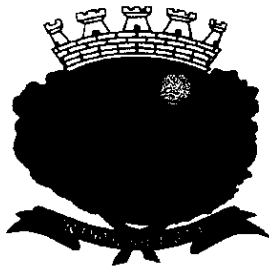
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da informação dos dados do tutor de animal abandonado em imóvel no Município de Valinhos e dá outras providências” de autoria da Vereadora **Mônica Morandi** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

De início observa-se que a proposição visa criar obrigação de fazer a terceiros não envolvidos em determinada relação jurídica sob pena de responsabilização pessoal:

“Artigo 1º - Em caso de abandono de animal em imóvel desocupado em razão de mudança, fica o proprietário, locador ou imobiliária, obrigado a informar os dados do tutor do animal, sob pena de responsabilização pessoal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo Único - O descumprimento do exposto neste artigo, está sujeito as penalidades de acordo com o disposto Lei Municipal nº 5.447/2017, que define condutas de maus tratos a animais."

Pois bem, a Lei Municipal nº 5447/2017 que "institui o Código Municipal de Posturas de Valinhos", na forma que especifica estabeleceu, dentre outras previsões, a seguinte:

"Art. 64. (...)

§ 4º. São caracterizadas como maus tratos as seguintes condutas:

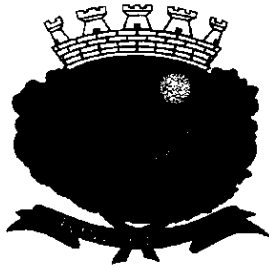
I. abandonar animal em qualquer situação;

(...)

§ 5º. Na infração ao disposto neste artigo, o tutor será notificado para que regularize as condições inadequadas no prazo de até 7 (sete) dias e, em caso de não atendimento, será imposta multa de 1 (uma) a 50 (cinquenta) vezes a Unidade Fiscal do Município de Valinhos (UFMV), vigente à data da sua aplicação, a ser aplicada em dobro em caso de reincidência."

O Código de Posturas é estabelecido por meio da Lei Municipal nº 2953/96:

"Artigo 1º - Este código estabelece e disciplina as necessárias relações entre o Poder Público e as Pessoas Físicas e Jurídicas no Município, contendo as medidas de polícia administrativa municipal em matéria de higiene, segurança, ordem pública, bem estar coletivo, funcionamento de estabelecimentos e exercício de atividades, visando a inter-relação e a convivência harmônica da comunidade."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"TÍTULO VI

DAS INFRAÇÕES, PENALIDADES E DOS RECURSOS

CAPÍTULO I

DAS INFRAÇÕES

Artigo 129 - Considera-se infração, para os fins deste Código, a desobediência ou a inobservância de suas disposições e das demais normas a ele pertinentes, que o suplemente ou o regulamente.

Artigo 130 - Aos infratores serão aplicadas as penas de:

(...)

b) multas variáveis;"

Destarte, a natureza jurídica das condutas elencadas como infração no Código de Postura é de limitação administrativa oriunda do poder de polícia conferido às autoridades municipais:

"O poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

(...) A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças, autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

(...) Ensina Celso Antonio Bandeira de Mello (in RDP 9:55) que o poder de polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, uma obrigação de não fazer. Mesmo quando o poder de polícia impõe, aparentemente uma obrigação de fazer, como exibir planta para licenciamento de construção, fazer exame de habilitação para motorista, colocar equipamento contra incêndio nos prédios, o poder público não quer estes atos. Quer, sim, evitar que as atividades ou situações



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pretendidas pelos particulares sejam efetuadas de maneira perigosa ou nociva, o que ocorreria se realizadas fora destas condições. Por outras palavras, mesmo quando se exige prática de um ato pelo particular, o objetivo é sempre uma abstenção: evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual.

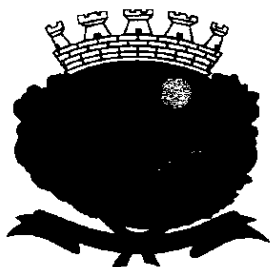
(...) Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

(...) Alguns autores indicam regras a serem observadas pela polícia administrativa, com o fim de não eliminar os direitos individuais:

- 1. a da necessidade, em consonância com a qual medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;*
- 2. a da proporcionalidade, já referida, que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;*
- 3. a da eficácia, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.*

Por isso mesmo, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz de alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos ao interesse tutelado pela lei." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, Atlas, 6ª ed.)

Do texto acima transcrito extrai-se um dos requisitos de validade jurídica do ato administrativo inerente ao exercício do poder de polícia limitando conduta de particular, qual seja, a competência.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal na repartição das competências entre os entes federados adotou o princípio da preponderância dos interesses, as matérias de interesse nacional são de competência da União, as matérias de interesse regional são de competência dos Estados e as matérias de interesse local são de competência do Município.

Nesse sentido, compete privativamente à União conforme assim dispostos na Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

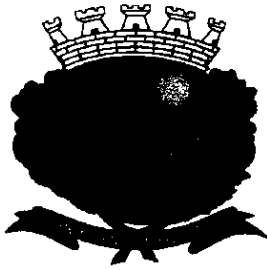
A proposição visa regulamentar matérias que não competem ao ente federativo municipal, senão vejamos os conceitos doutrinários referentes à repartição de competências:

“A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.

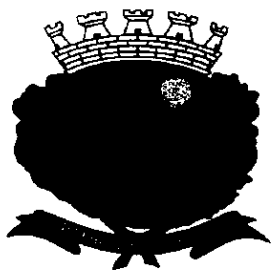
Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.

Autonomia municipal

Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).

(...) Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.

Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

Competência do Município

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. (...) Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.”
(Manual O Vereador e a Câmara Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já manifestou-se a respeito do assunto no seguinte julgado:

“INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 4.068/2017 que “institui o Código Municipal de Direito e Bem Estar Animal, no âmbito do município de Socorro e dá outras providências” (...) - Dispositivo que versa sobre responsabilidade civil e penal que também deve ser afastado, porquanto atinge a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e civil (art. 22, I, CF) - Manutenção da vigência de parte dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

artigos da lei impugnada em razão de tratarem de assunto de interesse local, que podem ser objeto de texto legal de iniciativa de ambos os poderes municipais e que estão voltados à população local em geral - Ação parcialmente procedente.

(...)

Em outro aspecto, o art. 45 é inconstitucional por tratar de responsabilidade penal e civil decorrente de agressões a animais, que é matéria de competência legislativa privativa da União, conforme art. 22, I, da CF.”
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2204270-59.2017.8.26.0000)

Outrossim, a pretendida caracterização da responsabilidade pessoal pela prática de infração administrativa está a ferir outro princípio constitucional, o da intranscendência da pena.

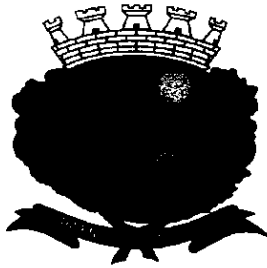
Conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça em casos semelhantes as responsabilidades administrativa e penal não admitem que terceiros respondam a título objetivo por ofensas praticadas por outrem, como por exemplo infrações ambientais:

“EMENTA

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO.

1. *Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.*

2. *Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade.

3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

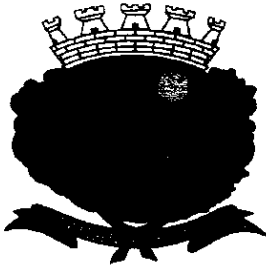
4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental.

5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

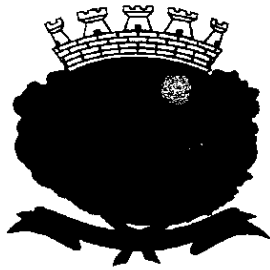
9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o **poluidor** obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará **os transgressores**: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo propter rem, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.

15. Recurso especial provido.

(...)

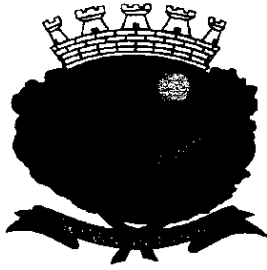
O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*frise-se, a multa], é o **poluidor** obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".*

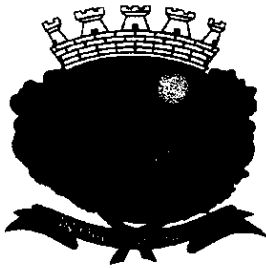
O art. 14, caput, também é claro:

*Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará **os transgressores**:*

Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo propter rem, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Com essas considerações, voto por DAR PROVIMENTO ao recurso especial.
(RECURSO ESPECIAL Nº 1.251.697 - PR (2011/0096983-6))

Ademais pretender estabelecer obrigação que implica em compartilhamento de dados pessoais constitucionalmente protegidos:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”

Novamente recorrendo à doutrina pátria colaciona-se a conceituação do tema: *“a relação privada ou vida privada é a aquela relação íntima, não exposta à publicidade, sem o consentimento de seu(s) sujeito(s). É a célula individual da sociedade, impenetrável pela coletividade. Acerca do tratamento da vida privada pela Constituição, observa José Afonso da Silva (2004, p. 207) que: [...] Não é fácil distinguir vida privada de intimidade. Aquela em última análise, integra a esfera íntima da pessoa, porque é repositório de segredos e particularidades do foro moral e íntimo do indivíduo. Mas a Constituição não considerou assim. Deu destaque ao conceito, para que seja mais abrangente, como conjunto de modo de ser e viver, como direito de o indivíduo viver a sua própria vida. Parte da constatação de que a vida das pessoas compreende dois aspectos: um voltado para o exterior e outro para o interior. A vida exterior, que envolve a pessoa nas relações sociais e nas atividades públicas, pode ser objeto das pesquisas e das divulgações de terceiros, porque é pública. A vida interior,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que se debruça sobre a mesma pessoa, sobre os membros de sua família, sobre seus amigos, é a que integra o conceito de vida privada, inviolável nos termos da Constituição. Considerando a esfera íntima da pessoa, a Constituição busca proteger as pessoas da violação aos segredos da vida privada e à liberdade da vida privada. Tais segredos estão relacionados à preservação dos elementos da vida pessoal e familiar das pessoas quanto à sua divulgação indevida e investigação por meio ilícitos.” (texto Apontamentos sobre a proteção dos direitos de intimidade, honra e imagem na Constituição Federal, autora Agueda Cristina Galvão Paes de Andrade, fonte: www.conteudojuridico.com.br)

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção da Nobre Edil, respeitosamente, cumpre informar que não compete ao ente Município legislar a respeito da matéria tratada na proposição.

É o parecer.

CMV, aos 22 de agosto de 2019.

Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795