

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 401/2015

Assunto: Projeto de Lei nº 147/2015 – Aatoria do Vereador César Rocha que “Dispõe sobre a proibição da utilização, mutilação e/ou Sacrifício de animais em rituais religiosos ou de qualquer outra natureza no Município de Valinhos, e dá outras providências”.

À Comissão de Justiça e Redação
Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de análise e parecer jurídico relativo 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:

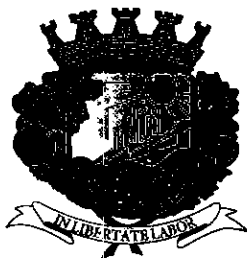
[...]

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

[...]

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

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

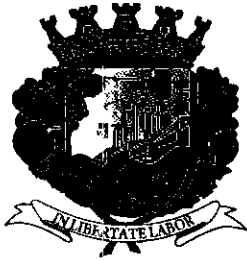
§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

[...]

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 o Código de Proteção aos Animais do Estado, Lei nº 11.977/2005, que veda qualquer prática que cause sofrimento ou dano aos animais, senão vejamos:

Artigo 2º- É vedado:

I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência, prática ou atividade capaz de causar-lhes sofrimento ou dano, bem como as que provoquem condições inaceitáveis de existência;

II - manter animais em local desprovido de asseio ou que lhes impeça a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;

III - obrigar os animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento, para deles obter esforços que não se alcançariam senão com castigo;

IV - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cujo abate seja necessário para consumo;

V - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cuja eutanásia seja recomendada;

VI - vender ou expor à venda animais em áreas públicas sem a devida licença de autoridade competente;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VII - enclausurar animais conjuntamente com outros que os molestem;

VIII - exercitar cães conduzindo-os presos a veículo motorizado em movimento;

IX - qualquer forma de divulgação e propaganda que estimule ou sugira qualquer prática de maus-tratos ou crueldade contra os animais.

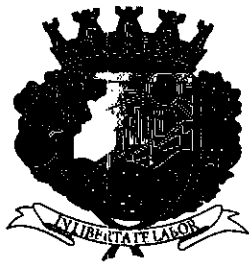
Outrossim, o artigo 19 do referido diploma estabelece que mesmo nos casos de abate destinado ao consumo devem ser empregados métodos modernos de insensibilização, impedindo, assim, qualquer abate cruel, sendo vedado ferir ou mutilar os animais antes da insensibilização, *in verbis*:

Artigo 19 - É obrigatório em todos os matadouros, matadouros-frigoríficos e abatedouros, estabelecidos no Estado, o emprego de métodos científicos modernos de insensibilização aplicados antes da sangria por instrumentos de percussão mecânica, por processamento químico, choque elétrico (eletrochoque) ou, ainda, por outros métodos modernos que impeçam o abate cruel de qualquer tipo de animal destinado ao consumo.

Parágrafo único - É vedado o uso de marreta e da picada de bulbo (choupa), bem como ferir ou mutilar os animais antes da insensibilização.

Destarte, infere-se da legislação federal e estadual ampla proteção aos animais, sendo inclusive tipificado com ilícito penal praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.

Ressalte-se, ainda, que na seara estadual, por meio do Código de Proteção aos Animais, já se encontra vedado ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência, prática ou atividade capaz de causar-lhes sofrimento ou dano, bem como as que provoquem condições inaceitáveis



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de existência, traçando inclusive os métodos de abate de animais para o consumo, sempre repudiando qualquer forma de crueldade.

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.

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 Moraes¹, "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 ALCOOL 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

¹ 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

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 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 harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

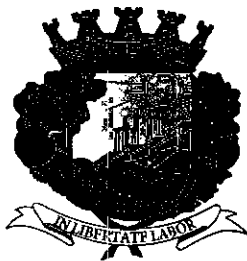
[...]

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

ACÓRDÃO

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).

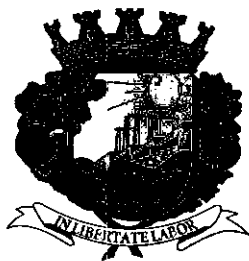
Brasília, 5 de março de 2015.

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 utilizados em rituais religiosos não se reveste de peculiar interesse do Município, trata-



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

se de questão que ultrapassa os limites legais e constitucionais da predominância do interesse da localidade, consubstanciando-se em tema de alçada de outras esferas.

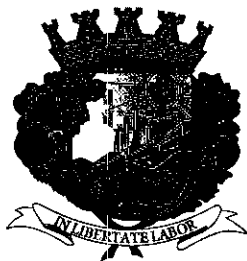
Sobre o tema, Nelson Nery Costa² afirma que:

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

² *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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

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 e ilegalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 04 de dezembro de 2015.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada

De acordo com o parecer.


Ana Cláudia Mariante
Diretora Jurídica