

Porto Alegre, 7 de janeiro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 87/2020

I. O Poder Legislativo da Estância Turística do Município de Ibitinga, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 286, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Estabelece, no âmbito do Município de Ibitinga, multa administrativa para aqueles que praticarem maus-tratos aos animais e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, inegável que a proposição tangencia temas variados, entre eles, a proteção do meio ambiente, contexto no qual estão inseridos os animais e a proibição à prática de maus tratos, tema que possui fundamento no arcabouço jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal:

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.** (grifou-se)

(...)

§ 3º - **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.** (grifou-se)

Diga-se, ainda, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguindo uma tendência mundial, dedicou capítulo específico (Capítulo VI do Título VIII, no qual se encontra o citado art. 225) à proteção ambiental, incluindo proteção à flora e fauna nativas, em consonância com o disposto na Declaração da Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972.

Os parâmetros para formatar uma proposição como esta no nível municipal são: eventual conflito de competência com a União, haja vista a existência da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (também conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”) e a Lei Federal nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna doméstica e silvestre.

A proposição deve cuidar tão somente de dispor, no âmbito do Município, sobre sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem maus-tratos e crueldade aos animais, cuja proteção constitui um valor de consenso na sociedade contemporânea. Sendo assim,

constata-se que esta proposição no âmbito do Município respeita a competência privativa da União para legislar sobre direito penal¹, sem tipificar condutas como crimes, não conflitando, portanto, com a Lei Federal nº 9.605, de 1998.

Com o objetivo de possuir diploma legal próprio para estabelecer de forma coordenada, a proposta legislativa visa apenas a adotar medidas que protejam os animais contra a crueldade, proibindo ou minimizando a exposição dos mesmos a procedimentos e atos cruéis e capazes de lhes provocar sofrimento, sob pena de incidência de multa administrativa. Ou seja, apenas infrações de caráter administrativo e respectivas sanções. Assim, a proposição apenas representa a competência legislativa ampla para regular matéria de interesse local nos termos da Lei Orgânica do Município² e da Constituição Federal³.

Porém, constata-se que a proposição extrapola em outros pontos do seu texto a competência do Município para legislar sobre a matéria, especialmente os seus arts. 3º e 13, que dispõem sobre a imposição de assistência veterinária e guarda dos animais pelo infrator em casos de maus tratos ou abandono de animais.

Embora o Município tenha competência material para dispor sobre meio ambiente, consoante já foi reforçado pelo Judiciário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70054990197, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: Eduardo Uhlein, julgado em 25/11/2013)⁴, reitera-se que o Município somente possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Obviamente que o conteúdo da proposição em análise pretende se referir apenas ao âmbito local do Município, mas as sanções que determina além da multa, inclusive em caso de maus tratos comprovados, é agravante de infração que somente se confirma mediante objeto de inquérito policial e sem prejuízo de demais responsabilidades de caráter civil ou penal.

Outrossim, além dos fatos acima apontados, observa-se que os arts. 5º, *caput*; 6º, *caput*; 9º, *caput* e §§ 1º e 2º; 11, e 13, § 3º, do projeto de lei em exame contêm determinações

¹ Constituição Federal:

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

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

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. LEI Nº 2.608/94. ARTS. 8º, 10, 11 DA Lei nº 01/L/79/79. **COMPETÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE E ECOLOGIA. 1. O legislador constitucional visou a preservação do interesse local, ao atribuir aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30), e ao dispor que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Ademais, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, em qualquer de suas formas, é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo o art. 23 da Carta Republicana. E, por simetria, a Constituição Estadual, em seu art. 8º, assegura aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, advindo daí a competência do ente municipal para dispor sobre meio ambiente e ecologia. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70054990197, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 25-11-2013) (sem grifos no original)**

diversas a serem cumpridas pelo Executivo, a exemplo de dispor como deve ser a multa ser aplicada pelo “agente fiscalizador” ou “autoridade competente”, remoção do animal pelo Município e sua colocação para adoção, destinação do valor arrecadado com as multas pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, enfim, entre outros atos que se referem ao agente político que possui a competência para tal, conforme os arts. 34 e 56 da Lei Orgânica do Município:

Art. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - **prover os serviços** e obras da administração pública;

(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifos nossos)

Neste sentido, a título de exemplo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul é enfática acerca de vários desses aspectos, conforme demonstram as ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos. 2. Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo, não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. **Existem, no caso, vícios formal e material**, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, caput, e inc. II, alínea d, da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pátrio. **Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015) (grifamos)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE VEDOU A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DA FOLHA DE SERVIDORES, DESTINANDO TAIS RECURSOS À SAÚDE, À SEGURANÇA, ÀS OBRAS E À INFRAESTRUTURA. A Constituição Federal (art. 61, §1º, II, letra b) estabelece **competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de matéria orçamentária.** Por outro lado, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 167, IV, da Constituição Federal). No caso, a lei impugnada veda especificamente a utilização de recursos oriundos da alienação de bens públicos municipais, móveis ou imóveis, de qualquer valor, para pagamento da folha de

servidores da administração municipal (art. 1º, da Lei 3.071/2.017), e, destina especificamente tais recursos à saúde, à segurança, às obras e à infraestrutura (art. 2º). **Normas impugnadas ao vincular receitas e despesas públicas invadiu a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo violando a harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ação julgada procedente. Unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076036136, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 23/04/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A INCIDÊNCIA DE MULTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA EM LEI MUNICIPAL, E A DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA ARRECADAÇÃO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026578708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009) (grifou-se)


Destarte, embora com a retirada dos arts. 5º, *caput*; 6º, *caput*; 9º, *caput* e §§ 1º e 2º; 11, e 13, § 3º, a proposição pareça ficar “esvaziada” de sentido, nestes pontos específicos infere-se ilegítima a intenção legislativa, o que por si só já dispensa outras análises materiais, podendo ser mantida a redação original apenas dos demais dispositivos do Projeto de Lei nº 286, de 2019.

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei nº 286, de 2019, razão porque se orienta que seja reescrito de maneira a retirar os arts. 3º a 13, bem como revisar a redação os arts. 5º, *caput*; 6º, *caput*; 9º, *caput* e §§ 1º e 2º; 11, e 13, § 3º, no sentido de reelaborar o texto sem determinar atribuições ao “agente fiscalizador” ou “autoridade competente”, à remoção do animal pelo Município e sua colocação para adoção, destinação do valor arrecadado com as multas pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, ou mesmo retirá-los também da versão final da proposição.

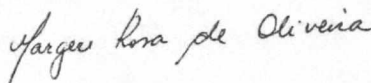
Estas matérias competem privativamente ao Executivo. Sua permanência no texto afronta o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, também pode-se fazer toda a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



Margere Rosa de Oliveira
OAB/RS 25.006
Consultora do IGAM