



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER FINAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2019 – Dá nova redação ao art. 182 da Lei Complementar nº 78/2012, o qual dispõe sobre maus tratos a animais no “Código de Posturas do Município de São Pedro”, e dá outras providências.

Ao analisar o projeto de lei complementar em epígrafe, de iniciativa do vereador **ROBINHO PEDROSA**, acompanhado da respectiva exposição de motivos, conclui-se que tal propositura encontra-se amparada na Lei Orgânica do Município, bem como na Constituição Federal, não possuindo vícios que impeçam sua apreciação em Plenário.

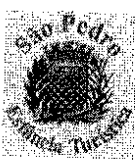
Assim, com a anuência dos demais integrantes deste Colegiado, bem como da Relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga o projeto de lei acima apto à apreciação pelo Plenário desta Edilidade.

São Pedro, 10 de junho de 2019.


DU SOROCABA
PRESIDENTE


GILBERTO VIEIRA DE MACEDO
RELATOR


ALBINO ANTUNES
SECRETÁRIO



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

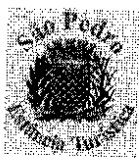
RELATÓRIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2019 – Dá nova redação ao art. 182 da Lei Complementar nº 78/2012, o qual dispõe sobre maus tratos a animais no “Código de Posturas do Município de São Pedro”, e dá outras providências.

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do vereador **ROBINHO PEDROSA**, vem acompanhado de parecer jurídico favorável e em conformidade com a legislação pertinente, de modo que RELATO pela sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

São Pedro, 10 de junho de 2019.


GILBERTO VIEIRA DE MACEDO
RELATOR



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2019 – Dá nova redação ao art. 182 da Lei Complementar nº 78/2012, o qual dispõe sobre maus tratos a animais no “Código de Posturas do Município de São Pedro”, e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Municipal de São Pedro solicitou parecer jurídico prévio sobre a propositura em epígrafe, de iniciativa do sr. Vereador **ROBINHO PEDROSA**.

Trata-se de proposição que veda a prática de maus tratos a animais *domésticos/domesticados, silvestres, nativos ou exóticos* na Estância Turística de São Pedro, inserindo-se, eminentemente, na seara do direito ambiental.

I - APONTAMENTOS PRELIMINARES

O projeto de lei complementar em epígrafe, que visa alterar o Código de Postura do Município de São Pedro, trata de matéria de interesse eminentemente local, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal. Sobre a expressão “interesse local”, Hely Lopes Meirelles leciona:

“(…) o interesse local 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” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Ademais, entende-se que a iniciativa para propositura de projeto de lei complementar que altera o Código de Postura é concorrente, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo. Por essa razão, a propositura sob análise pode ser de iniciativa parlamentar.

Essa, aliás, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e a reservada, conforme se extrai da ADI. 724 - MC/RS e dos EmbDeIRE nº 590.697/MG, ambos no seguinte sentido:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (grifo nosso).

Diante do exposto, entende-se que o projeto de lei em análise não padece de vício de iniciativa, razão pela qual, sob esse viés, não se vislumbram óbices ao seu prosseguimento.

Superada tal questão, volta-se para o fato de que a propositura nº 010/2019 altera codificação veiculada por meio de lei complementar (nº 78/2012), de modo que, por



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

expressa disposição regimental - art. 194, VIII, do RI da Câmara Municipal de São Pedro – deverá obter o voto favorável da maioria absoluta dos vereadores para que seja aprovada:

Artigo 194 – Dependem do voto favorável de maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

(...)

VIII – Projetos de Lei Complementar (negrito nosso).

II - DA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL

Declara o art. 23 da Constituição Federal ser competência comum da União, dos estados, do DF e dos municípios: *VI* - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; *VII* - preservar as florestas, a fauna e a flora.

De modo mais específico, aduz seu art. 225 que 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. Incumbe ao Poder Público (§ 1º): *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.**

Inegável, assim, reconhecer, no texto constitucional, trato extremamente avançado na tutela ambiental, contendo normas de notável amplitude e de reconhecida utilidade. Essas notáveis diretrizes constitucionais demandam atuação conjunta e coordenada de **todas as esferas estatais** - incluídos os Municípios – incumbindo-lhes proteger o meio ambiente.

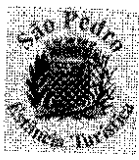
O doutrinador José Afonso da Silva (1995, p. 49), entende que o termo *Poder Público* se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição.

Compreende-se, assim, ser a tutela ambiental um dever compartilhado entre os entes federados, cabendo ao Município exercer, dentro da área de sua atuação, a devida proteção ao meio ambiente, com destaque, na presente análise, à defesa da fauna.

III - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

No que tange à competência legislativa dos entes federados em matéria ambiental, ela é dita *concorrente*, estando prevista nos art. 24, VI c/c 30, I e II, todos da Constituição Federal.

À União cabe legislar sobre as normas gerais, restando aos estados complementar a legislação no que for omissa. Ao Município, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

interesse local (art. 30, I), bem como suplementar as legislações estaduais e federais, sempre em harmonia com tais normas (art. 30, II).

Sobre o tema, destaca-se:

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União e o 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)". (Repercussão Geral - RE 586224/SP - tema 145).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. MINERAÇÃO CARBONÍFERA. I. Cabe ao município legislar supletiva e concorrentemente sobre meio ambiente quando há interesse local específico com a preservação de determinada área, sem que isso importe em revogar ou restringir a proteção ambiental determinada por lei federal ou estadual. Está, pois, dentro da competência discricionária do município estabelecer em lei área que deseja proteger, (...)". (TRF4, AC 2001.04.01.021599-6, Terceira Turma, Relator Sérgio Renato Tejada Garcia, DJ 02/10/2002) (Negrito nosso).

A ordem constitucional deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, bem como da fauna e da flora que o circunscrevem, porque lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre o meio-ambiente.

Tal contexto decorre do *Princípio da máxima proteção* do Direito ambiental, a partir do qual as normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente não fixam limites máximos de proteção, mas, ao contrário, estabelecem patamares mínimos, a partir dos quais o Município pode legislar.

A ideia é ampliar as formas de proteção ao meio ambiente, sem contrariar as normas já existentes, tampouco meramente reproduzi-las, o que ofenderia o Princípio da necessidade.

A lei federal nº 9.605/1998 – *Lei dos Crimes Ambientais* - bem como o Decreto-Lei Federal nº 24.645/1934, *Lei de Proteção dos Animais*, protagonizam, respectivamente, a tutela do meio ambiente e da fauna no âmbito federal.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de São Paulo, em consonância com a CF, dispõe:

Art. 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.
(...)

Art. 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 São Pedro

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 (negrito nosso).

Seguindo a determinação constitucional acima, surgem a Lei Estadual nº 11.977/2005, que institui o *Código de Proteção aos Animais do Estado*, e o Decreto-Lei Estadual nº 63.504/2018, que institui a *Política e o Sistema Estadual de Defesa dos Animais Domésticos*, conferindo maior proteção à fauna doméstica no âmbito paulista.

No Município de São Pedro, a Lei Orgânica assenta:

Art. 16. Nos termos da lei complementar federal, ao Município, em comum com a União e o Estado, cabem, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XIII – proteger o meio ambiente, as bacias hídricas, particularmente a dos Rios: Samambaia, Pinheiro, do Meio, Jacaré Pepira, e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Art. 143. O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável, e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à 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.

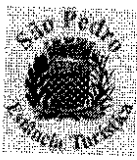
Parágrafo Único. O Município, em articulação com a União e o Estado, e observadas às disposições pertinentes ao Art. 23 da Constituição Federal, desenvolverá as ações necessárias para o atendimento do previsto neste Capítulo.

No sentido de dar concretude à destacada tutela ambiental, a Lei Municipal nº 3.138/2013 “*Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Posse Responsável de Animais Domésticos do Município de São Pedro e dá outras providências*”.

É de se concluir que o projeto de lei complementar nº 010/2019 vem ampliar a tutela da fauna local, tratando-se de propositura que se debruça, especificamente, sobre as ações que, direta ou indiretamente, são capazes de provocar sofrimento físico, estresse, angústias, patologias, morte ou outras formas de privação das necessidades básicas em animais *domésticos/domesticados, silvestres, nativos ou exóticos* na Estância Turística de São Pedro.

Trata-se, assim, de tutela diversa, mais abrangente e ambientalmente mais sustentável do que aquela conferida pela Lei Ordinária Municipal nº 3.138/2013, que busca antes o controle da população de animais e o combate a zoonoses, endemias e fauna nociva, do que propriamente a tutela da fauna local enquanto destinatária de proteção constitucional adequada, conforme apregoa concepção *antropocêntrica-moderada*¹ do Direito Ambiental.

¹ O meio ambiente é protegido como bem jurídico de caráter relativamente antropocêntrico, ou seja, ainda se volta ao bem-estar humano, porém já é reconhecido enquanto destinatário de proteção autônoma pelo Ordenamento Jurídico.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Considera-se, portanto, juridicamente adequada a propositura ora em análise, porque visa implementar, em âmbito municipal, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

IV - DA INICIATIVA PARLAMENTAR

Quando se trata da competência parlamentar em direito ambiental, é cediço que o tema não está circunscrito na reserva do Executivo, definida taxativamente pelo art. 61, § 1º da CF, norma processual, de observância obrigatória pelos Estados e Municípios (*Princípio da Simetria*).

Diante da inexistência de iniciativa reservada para tratar do tema, é imperioso que se refutem eventuais alegações sobre a possibilidade de o projeto de lei complementar nº 010/2019 promover interferência indevida em matéria privativa do Poder Executivo.

O posicionamento deste Departamento Jurídico, conforme exposto no item *I - APONTAMENTOS PRELIMINARES* - acompanha o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que projetos de lei que criam despesas ao Poder Executivo não são, a priori, inconstitucionais, quando ausente reserva constitucional expressa da matéria ao Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos **não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo**. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.] (negrito nosso).

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.] (negrito nosso).

O ministro Dias Toffoli, ao analisar o AG.REG./ EMB.DECL./RE 729.731/SP, assim se posicionou:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.026/2010 do Município de Americana/SP, que determina a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes.

1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local, nos termos do RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator Min. Luiz Fux (negrito nosso).

Compreende-se, a partir da interpretação da Suprema Corte, que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram exceção, devendo ser interpretadas de forma restritiva.

Não cabe considerar que toda e qualquer matéria que implique despesa ou obrigação ao poder Executivo padece de inconstitucionalidade. Ora, se a proposição não promover a criação de um novo órgão ou a alteração da estrutura dos órgãos existentes, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

As balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo),

É relevante mencionar a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao *redesenho* de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Ao se adotar essa linha de argumentação, torna-se necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão ².

O Projeto de Lei Complementar nº 010/2019 altera a redação do art. 182 da Lei Complementar nº 78/2012, especificando **conceitos** (art. 182, §1º) e **práticas**

² FILHO, João Trindade Cavalcanti. Limites da iniciativa parlamentar sobre Políticas Públicas. Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. In: **Textos Para discussão 122.** Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Fev./2013. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:folheto:2013:000971279>. Acesso em: 12/03/2019.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

relacionados aos maus-tratos a animais no Município de São Pedro (art. 182, §2º ao §9º), delineando a **sanção** a tais condutas (§ 10), e elucidando as normas que pautarão a ação fiscalizatória do administrador (§ 11).

A propositura, de iniciativa parlamentar, não se imiscui em detalhes quanto à fiscalização, tampouco prescreve condutas quanto à implementação de seus dispositivos, tarefa essa reservada à Administração Pública municipal em seu poder-dever precípua de executar as ações decorrentes de prescrições legais.

Diante desse quadro, não se vislumbram inconstitucionalidades formais ou materiais no projeto de lei complementar nº 010/2019.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista de constitucionalidade e legalidade, **OPINO** pela viabilidade de tramitação do projeto de lei complementar em epígrafe.

Caberá à Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento emitir parecer final em relação ao projeto de lei complementar ora em análise.

No que tange ao mérito, ficará a cargo de deliberação do colegiado desta Casa que, no uso de sua função legislativa, verificará a viabilidade da presente proposição, respeitando as formalidades legais e regimentais.

É o entendimento.

São Pedro, 10 de junho de 2019.

THELMA BELO ANACLETO DOS SANTOS
PROCURADORA JURÍDICA