



Parecer jurídico número 120/2024

Ementa: Projeto de Lei – “*Animais como sujeitos de direito*” – **1) Processo Legislativo** : 1.1) Vício de Iniciativa - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das Leis Ordinárias - 1.3) Competência Municipal para legislar sobre o tema **2) Mérito**: *Políticas Públicas* – Diálogos Institucionais – *Debate Público* – Proteção ao Meio Ambiente – Concepção **Holística** do Meio Ambiente enquanto **bem jurídico** – Evolução jurídica 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 29-L/24, de lavra do ínclito e digníssimo vereador José Alexandre Dias Pierroni e que conta com a seguinte redação:

**Art. 1º** Fica acrescido o Art. 2º-A na Lei nº 4.860, de 1º de outubro de 2018, que “Dispõe sobre a proibição de prática de maus tratos em animais domésticos e ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências”, com a seguinte redação:

*“Art. 2º-A Constituem objetivos fundamentais desta Lei:*

*I – afirmação dos direitos dos animais e sua respectiva proteção;*

*II – construção de uma sociedade mais consciente e solidária;*

*III – reconhecimento de que os animais possuem personalidade própria oriunda de sua natureza biológica e emocional, sendo seres sensíveis e capazes de sofrimento.”*

**Art. 2º** Fica acrescido o Art. 2º-B na Lei nº 4.860, de 1º de outubro de 2018, que “Dispõe sobre a proibição de prática de maus tratos em animais domésticos e ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências”, com a seguinte redação:

*“Art. 2º-B Os animais domésticos e silvestres possuem natureza jurídica sui generis, sendo sujeitos despersonalizados de direitos, dos quais devem gozar e obter a tutela jurisdicional em caso de violação, sendo vedado o seu tratamento como coisa.”*

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Frise-se que, quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio do rito das Leis Complementares, exatamente porque a ampliação da reserva de lei complementar ***restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo*** desenhado pela Constituição Federal já que a aprovação de uma lei complementar exige quórum de maioria absoluta, de modo sua aprovação exige traduz do Poder Executivo um **maior apoio político** que o necessário para a aprovação das leis ordinárias .

Dito isso, não se localizou na C.F.R.B o enquadramento da matéria em questão nas situações em o Constituinte fixou a obrigação do Poder Legislativo adotar o rito das Leis Complementares.

Assim, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a ***reserva de lei ordinária*** já que a **política pública** constante da presente proposta de lei contém **viés meramente DELIBERATIVO e propositivo** entendendo-se que ela deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>1</sup> garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção ao meio ambiente urbano** no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal.

A rigor, tal proposta legislativa **amplia os espaços de proteção** a esse honrado grupamento de animais.

E justamente porque ***esse*** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação

---

<sup>1</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

Em abono a essa linha de argumentação deve-se dizer que o caso mais recente sobre esse assunto é o AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual tratava de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a **Separação de Poderes**, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas.

Ao apreciar os arts. 61§ 1º da C.F.R.B. e o art. 60, §3º da Lei Orgânica deste Município, vê-se que a proposta não esbarra no rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger o meio ambiente (art. 23, inciso VI, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

E, ao cuidar da **competência legislativa** concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;" (art. 24, inciso VI, da CRFB).

Nota-se que existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou mesmo do Estado de São Paulo.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, de maneira inovadora, dedicou um capítulo específico à proteção e promoção dos valores ambientais.

Neste sentido, em seu artigo 225 resta clara a elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como autêntico direito fundamental, ligado diretamente à dignidade existencial humana:

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.

Mas adiante, no mesmo dispositivo, relegou ao Poder Público, portanto, ao Estado como um todo, dentre as diversas práticas, a de:

*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.*

Não resta dúvida que o desejo do legislador constituinte e da própria nação brasileira é o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme estampado pela própria norma constitucional em seu art. 3º, traduzindo uma visão de cidadania fraternal e solidária.

Visualiza-se, do projeto em tela, uma densificação da solidariedade social entre homens e animais onde os seres humanos agem para melhorar as condições de vida, habitação e também a convivência e inclusão desses seres no seio de toda a coletividade.

A referida perspectiva, aliás, é interessante já que a C.F.R.B. não traz APENAS o ser humano como destinatários de princípios constitucionais como a solidariedade e a fraternidade podendo haver a reunião de esforços dos homens em benefício dos animais.

Enxerga-se então que o princípio da proteção dos animais contra os atos abusivos ou cruéis constitui decorrência dessa visão de mundo que privilegia a harmonia, a compaixão, a justiça em detrimento da força, do ódio, da brutalidade.

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

*Seguindo*, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.



## **IV. DO PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção *a fauna* no âmbito do Município de São Roque.

A propositura vai ao encontro do disposto no Artigo 255, Inciso VII da nossa Carta Magna que preceitua:

### CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

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:

Nota-se assim, o projeto de lei se coaduna com os princípios constitucionais e as demais leis que disciplinam o tema.

Entretanto, o projeto em questão constitui-se numa evolução no estudo do tema.

Com efeito, a 1ª(primeira) concepção de meio ambiente inicia-se com o descobrimento do Brasil (1500) e vai até a metade do Século XX (1950).

Tal estágio é denominado de período individualista da proteção ambiental, pois praticamente não havia proteção ao meio ambiente fosse nas Orientações Afonsinas e Manuelinas.

Já o 2º(segundo) estágio desse período inicia-se na década de 50 e vai até o ano de 1980 e é denominado período fragmentário do direito ambiental.

Esse período era caracterizado pela existência de uma visão antropocêntrica de meio ambiente, cuja ideia central a época traduzia-se na percepção de que o meio ambiente devia ser protegido por ser ele um instrumento de satisfação das necessidades humanas.

Nessa fase, então, o meio ambiente passou a ser protegido por ser visto como um objeto e meio de concretizar atividades humanas donde, então, não se cogitava a existência de direitos próprios ao meio ambiente que derivariam de sua mera existência no mundo dos fatos.

O conceito de proteção ambiental deste período enxergava a natureza como um mero conjunto de recursos limitados voltados à satisfação de necessidades econômicas ilimitadas e que, por isso, exigiam a criação e obediência a regras que legitimassem sua utilização.

Assim, a proteção ambiental editada nessa etapa preocupava-se apenas e tão somente com o entrelaçamento da *atividade econômica* que precisava ser praticada *através do meio ambiente*, não se estabelecendo então nessa etapa uma política ambiental que reconhecessem a natureza difusa do meio ambiente.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Orientava-se, então, a proteção do meio ambiente em função dos interesses humanos

Logo, nesse período, a justificativa para a proteção do meio ambiente pautava-se na ideia de que mesmo que a geração atual não valorizasse intrinsecamente os recursos ambientais, a geração futura poderia vir a pensar diferente e precisar desses recursos.

Por fim, o 3º(terceiro) estágio da evolução do direito ambiental é denominada período Holístico e iniciou-se em 1981 e perdura até os dias de hoje.

Tal período tem como marco central a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81).

Nesse estágio, a proteção do meio ambiente ganha planejamento, havendo uma proteção do meio ambiente dotada da preocupação de nele incluir todos os seus atores, notadamente, pessoa humana, fauna e flora.

A mudança de paradigma desse período cinge-se a ideia de que o ser humano é apenas e tão somente parte da natureza sendo o homem mero MEMBRO e não DONO da natureza.

Por essa linha de raciocínio, combate-se a premissa de que é possível enxergar o homem de forma apartada da natureza consagrando, então, a ausência de separação entre o humano e não humano e, assim, entre o animado e o inanimado.

Outrossim, a Consequência desse modelo é a escolha de opções político-jurídicas muito mais favoráveis ao meio ambiente quando da edição das regras jurídicas.

Outra consequência dessa percepção resume-se a possibilidade de se reconhecer direitos em favor do meio ambiente, alocando-o na qualidade de sujeito de diversos direitos, entendendo-se como tais as diversas proteções e tutelas passíveis de exigibilidade cujo escopo é a imposição de deveres de comportamento com possibilidade de satisfação coativa.

Gize-se que hoje há várias leis que protegem os animais, tanto no âmbito federal quanto municipal. Neste sentido, destacamos a principal lei que protege os animais, qual seja: Lei Federal 9.605/98, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais.

Sendo assim, o cuidado com a saúde e bem estar dos animais é protegido pela legislação nacional.

Ademais, a Unesco, em 1978, proclamou a Declaração Universal dos Direitos Animais, especialmente em seu artigo 14 que diz:

#### ARTIGO 14:

- a) As associações de proteção e de salvaguarda dos animais devem ser representadas a nível de governo.
- b) Os direitos dos animais devem ser defendidos por leis, como os direitos dos homens



# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O projeto, neste ponto, possui o mérito de estimular a proteção animal, gerando uma rede de solidariedade e apoio aos animais e ainda viabiliza a concretização de políticas públicas destinada a viabilizar a inserção dos animais enquanto seres sencientes no âmbito do convívio humano..

Vê-se, então, que o projeto de lei aqui analisado densifica, e assim concretiza de modo pleno, um modo de proteger em caráter efetivo tanto os animais quanto a população humana.

Em poucas palavras: A Constituição da República entende que a proteção dos animais, para além de uma visão antropocêntrica do meio ambiente (e voltada apenas para a pessoa humana) é dotada de valor jurídico próprio.

E enquanto seres sencientes que são, dotados de sentimentos e institutos agregados à vida humana, os animais possuem um espectro jurídico autônomo e que merece proteção jurídica pelo simples fato de existirem.

Sope-se, aliás, que um dos filósofos responsáveis por essa mudança e pelo abandono visão Antropocêntrica do Meio Ambiente é Michel de Montaigne<sup>2</sup>.

Nota-se, então, que a propositura aqui apreciada já incorpora a perspectiva Holística da proteção do Meio Ambiente como um todo e de maneira integrada a todos os seus atores (pessoa humana, fauna e flora) e que foi concebida a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81).

Pontue-se, ainda, que a proposta aqui instituída dialoga com recentes fatos relevantes no cenário nacional amplamente divulgados pela mídia sobre o tema, a exemplo da morte do cachorro "JOCA"<sup>3</sup> durante o um transporte aéreo.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

---

<sup>2</sup> MONTAIGNE – Ensaios - Série Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.

<sup>3</sup> <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/04/28/morte-do-cao-joca-manifestantes-protestam-em-aeroportos-do-pais.htm#:~:text=O%20c%C3%A3o%20da%20ra%C3%A7a%20Golden,para%20Sinop%2C%20e m%20Mato%20Grosso.>

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliento que as matérias constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>4</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao meio ambiente como um todo no âmbito da municipalidade.

Vê-se então que inexistente reserva de iniciativa quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a proteção ambiental já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção ao meio ambiente urbano e a um de seus principais atores, notadamente, os animais que compõe a **fauna urbana**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Meio Ambiente**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de simples exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 09/05/2024.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

---

<sup>4</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: BINENBOJM,; CYRINO, A. R. . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.