

PARECER 113/2019

Parecer ao Projeto de Lei 046/2019-L, de 17/04/2019, de autoria do vereador José Alexandre Pierroni Dias, que "Estabelece a obrigação dos estabelecimentos veterinários, quando constatarem indícios de maus tratos nos animais atendidos, comunicar o fato à Polícia Civil."

Apresenta o N. Edil José Alexandre, o Projeto de Lei de nº 46, datado de 17 de abril de 2019, que pretende estabelecer a obrigação de que os estabelecimentos veterinários, quando perceberem indícios de maus tratos nos animais atendidos por eles, comunicar o fato à Polícia Civil.

É o relatório.

O Projeto tem a seguinte redação:

Art. 1º As clínicas, consultórios ou hospitais veterinários, pet shops e demais estabelecimentos veterinários, quando constatarem indícios de maus tratos nos animais atendidos, deverão comunicar imediatamente o fato à Polícia Judiciária competente.

Art. 2º A comunicação de fato deverá conter as seguintes informações:

I – qualificação contendo nome, endereço e contato do acompanhante do animal no momento do atendimento;

II – relatório do atendimento prestado, contendo a espécie, raça e características físicas do animal, descrição de sua situação de saúde na hora do atendimento e os respectivos procedimentos adotados

Art. 3º O não cumprimento desta Lei implicará na aplicação de multa no valor de 02 (duas) UFM's (Unidades Fiscais do Município de São Roque).

De início, cumpre destacar o mérito da proposição, de importante ambiental. Embora o Brasil e o mundo tenham realizado uma série de avanços no que se refere à proteção dos animais na última década, ainda nos deparamos com muitos episódios de maus-tratos a animais.

Este parecer busca fazer prévio exame de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre duas perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância quanto à iniciativa (legislativo ou executivo) para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional.

Pois bem, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 23, inciso VII, determinou que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preservar as florestas, a fauna e a flora. Ademais, as competências legislativas do Município

estão previamente fixadas na Constituição Federal, no artigo 30, como também estão previstas em norma constitucional as competências dos demais entes da federação, em observância ao princípio federativo, que tem como núcleo essencial o respeito à autonomia constitucionalmente conferida a cada ente integrante da federação, e deve servir de diretriz hermenêutica tanto no âmbito de elaboração quanto no de aplicação da norma.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 30, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ao proceder com uma análise acurada da propositura, de plano, rechaça-se o argumento de que o edil pretende regular ou dispor sobre requisitos ou condições para o exercício da profissão, apenas obriga a comunicação a autoridade policial, caso verifique eventual indícios de maus tratos a animais que venha a atender.

Com efeito, o art. 8º da Lei Orgânica do Município de São Roque, dentre outras, atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Ao mesmo tempo, o artigo 272, incisos VII estabelece dever indisfarçável para legislar sobre o tema, ainda que de forma subsidiária.

Art. 272. Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público Municipal e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, que provoquem a extinção de espécies ou submetem os animais à crueldade;

(...)

IX - as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e a interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação aos danos causados;

Ademais, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção a fauna, cuja competência legislativa é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 23, VII, e 30, II, Constituição Federal).

Sobre o aspecto da iniciativa pelo Parlamentar, entendemos que a propositura seja de iniciativa comum dos membros do Poder Legislativo e ao Chefe do Poder Executivo. Importante discorrer sobre a competência concorrente entre o Poder Legislativo e Poder Executivo para deflagrar a propositura em questão.

A Constituição de 1988, além de consagrar expressamente o princípio da separação dos poderes e protegê-lo como cláusula pétrea estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, respaldada com atribuições de controle recíproco.

Nesse mister, a independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de “freios e contrapesos” para evitar o abuso e a interferência por qualquer dos poderes.

O Supremo Tribunal Federal, ao discorrer sobre as competências exclusivas e privativas, pauta suas decisões esclarecendo que a regra é a competência concorrente e a exceção é a competência privativa/exclusiva,

quando somente o ente competente, expresso na Constituição Federal, está apto a deflagrar a propositura.

Assim, esse raciocínio se consubstancia no fato de que a iniciativa concorrente prevista no artigo 61, "caput" da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria, é a regra geral, e que somente os casos expressos e exclusivamente reservados ao Poder Executivo não poderiam ser objeto de iniciativa do Legislativo.

No entanto, o rol de competência privativa descrita no mencionado dispositivo não é taxativo, e em outros dispositivos constitucionais são possíveis de serem encontradas limitações ao poder de legislar dos membros do Poder Legislativo.

Regime jurídicos dos servidores públicos municipais, Plano Plurianual, orçamentos anuais, lei de diretrizes orçamentárias, conteúdo específico sobre concessão ou permissão de serviço público, entre outros esparsos no ordenamento jurídico, são exemplos de assuntos que somente podem ser disciplinados por meio de proposições iniciadas pelo Chefe de Poder Executivo.

No ponto, não parece que a matéria objeto da proposição analisada constitua algo contido na reserva de iniciativa – que deve ser

explícita – nem na denominada reservada da Administração que são decorrências do princípio da separação de poderes.

Portanto, em rápida observância aos artigos 61, §1º da Constituição Federal (competência exclusiva do Presidente da República), art. 24, §2º da Constituição do Estado de São Paulo (competência exclusiva do Governador) e, por fim, artigo 60, §3º da Lei Orgânica do Município (competência exclusiva do Prefeito), não se vislumbra qualquer impedimento do tema ser deflagrado pelo poder legislativo.

Ora, confrontando-se o projeto de lei com os artigos citados, por exemplo, quanto ao disposto no § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado ou art. 60, §3º da LOM, verifica-se que a norma em comento não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol taxativo, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual. Com efeito, a lei apreciada não cria, altera ou extingue Departamentos e órgãos da Administração Pública; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa ou aumenta a respectiva remuneração; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, e tampouco sobre o respectivo jurídico.

São pedagógicas as palavras do Desembargador Márcio Bartoli, ao proferir seu voto nos autos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2043960-16.2016.8.26.0000, como relator

“Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual; sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo. Por certo, o assunto tratado pela lei em comento não se encontra no rol taxativo da Constituição Estadual”.

Por fim, o projeto de lei não cria despesas.

Logo, opinamos favoravelmente ao tramite da propositura no que tange aos requisitos constitucionalidade e legalidade, e, quanto à conveniência e oportunidade compete aos Vereadores.

Quanto as comissões, deverá o respectivo projeto receber os pareceres das comissões permanentes de Constituição, Justiça e Redação, Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo.

Maioria simples, única discussão e votação nominal para aprovação do projeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 14 de maio de 2019.

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica