



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

09
3

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE LEI Nº 72/2018

Autor: Vereador José Jaime Costa

EMENTA

**Criação de obrigação ao Poder Executivo.
Ofensa ao art. 2º da CF. Ilegalidade e
Inconstitucionalidade.**

O presente parecer tem por objeto o Projeto de Lei nº 72/2018, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador José Jaime Costa, que dispõe sobre “Institui e inclui no Calendário Oficial do Município o DIA DO CAVALEIRO, que será comemorado, anualmente, na semana que engloba o dia 14 de abril as festividades do Aniversário do Município, bem como regulamenta as práticas desportivas do rodeio”.

Esta Procuradoria entende, sob o ponto de vista constitucional, que a propositura cria obrigações ao Poder Executivo local o que afronta o art. 2º CF, uma vez que a fiscalização e todo acompanhamento do processo desde a instituição do rodeio até a realização do evento ficarão sob a responsabilidade do Município.

Se houver necessidade do município despender recursos e esses não estiverem previstos na Lei Orçamentária não será possível o cumprimento da lei, sob pena de responsabilização do gestor.

Há no município duas leis municipais que vão de encontro ao projeto, assim se aprovado certamente configurará um retrocesso na defesa dos direitos dos animais, vejamos: Lei Municipal nº 5.311/2014 e Lei Municipal



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

10
3

nº 5.465/2016.

Ademais, há ainda ofícios da OAB local enfatizando a necessidade da proteção aos Direitos dos Animais, por exemplo o Ofício nº 002/2016 - CPDA enviado pela 85ª Subseção de Caçapava.


Esta Procuradoria encaminhou o projeto para análise da consultoria do IBAM que respondeu prontamente e auxiliarão as Comissões, Parecer nº 2328/2018.

Desta feita, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é **apenas opinativo**, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão, é desfavorável quanto à legalidade e a constitucionalidade do projeto.

Este projeto deve ser levado submetido às **Comissões de Justiça e Redação, Finanças e Orçamento, Meio Ambiente e Cultura, Esportes e Lazer**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

É o Parecer, s.m.j.

Caçapava, 06 de agosto de 2018.


Luciana Aparecida dos Santos
Procuradora Jurídica
OAB/SP 244.712

LEI Nº 5311, DE 26 DE AGOSTO DE 2014

Projeto de Lei nº 45/2014

Autor: Vereador Reginaldo Gomes de Sena

Institui a Semana Municipal de Estudo e Conscientização dos Direitos Animais no município de Caçapava e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL MANTEVE E EU PROMULGO, NOS TERMOS DO § 6º, DO ARTIGO 47, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, A SEGUINTE LEI:

LEI Nº 5311

Art. 1º Institui e inclui no calendário oficial do Município de Caçapava a Semana Municipal de Estudo e Conscientização dos Direitos Animais, a ser comemorada na segunda semana do mês de abril.

Art. 2º Durante a semana poderão ser efetivadas ações com os seguintes objetivos:

I – Incentivo a projetos de conscientização em escolas Municipais e Estaduais com o objetivo de apresentar e ensinar aos alunos e professores, a importância dos Direitos Animais;

II – Elaboração de informativos sobre Nutrição, Saúde, Sustentabilidade, Veganismo e Vegetarismo;

III – Promoção de encontros de especialistas na área para debater o assunto;

IV – Elaboração e distribuição de cartilhas didáticas para ficarem à disposição do público em órgãos públicos, orientando os munícipes sobre a Semana da Conscientização e dos Direitos Animais;

V – Facilitação de acesso à informação e à orientação;

VI – Realização Debates, Palestras em Escolas, Filmes e Documentários sobre a Semana de Conscientização e dos Direitos dos Animais para criar meios de informação social.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal poderá estabelecer convênios e parcerias com a iniciativa privada e com entidades não-governamentais para o desenvolvimento de ações a fim de garantir a implementação de atividades para a efetividade da Semana Municipal de Estudo e Conscientização dos Direitos Animais.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA, 26 de agosto de 2014.

MILTON GARCEZ GANDRA
PRESIDENTE

Este texto não substitui o original publicado e arquivado na Câmara Municipal de Caçapava.

LEI Nº 5465, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016

Projeto de Lei nº 60/2016
Autor: Comissão de Meio Ambiente

"INSTITUI O DIA DOS ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

HENRIQUE LOURIVALDO RINCO DE OLIVEIRA, PREFEITO MUNICIPAL DE CAÇAPAVA, ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte

LEI nº 5465

Art. 1º Fica instituído no Calendário Oficial do Município de Caçapava o "DIA DOS ANIMAIS", que será comemorado, anualmente, no dia 04 (quatro) do mês de outubro e estabelece diretrizes para a Conscientização à Proteção e Defesa Animal.

Parágrafo Único Com a instituição do "Dia dos Animais" fica esta Casa de Leis com o compromisso de celebrar o dia com uma Sessão Especial.

Art. 2º Por "proteção e defesa dos animais" ou "causa animal" entende-se o conjunto de ações destinadas a promover o respeito à vida, a integridade física dos animais, visando seu bem-estar.

Art. 3º As despesas com a execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA, 19 de dezembro de 2016.

HENRIQUE LOURIVALDO RINCO DE OLIVEIRA
Prefeito Municipal

Este texto não substitui o original publicado e arquivado na Câmara Municipal de Caçapava.

PARECER

Nº 2328/2018¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. Dispõe sobre a instituição e inclusão do "Dia do Cavaleiro" a ser comemorado anualmente na semana que engloba o dia 14 do mês de abril, nas festividades de aniversário do município. O PL também inclui a data no Calendário Oficial de eventos do Município; além de regulamentar as práticas desportivas de Rodeio. Análise da validade. Considerações a respeito.

CONSULTA:

Determinada Câmara solicita-nos parecer acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que pretende instituir o "Dia do Cavaleiro"; e regulamentar a prática desportiva do Rodeio.

A consulta veio documentada com o respectivo projeto de lei.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, cumpre deixar consignado que a criação dos chamados "Dias de Combate", "Dia da Conscientização", "Dia da Virada Cultural e Desportiva", semana, mês ou ano disso ou daquilo entre outros, geralmente voltados para a prática de ação social e cultural, consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo, o

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)

que se traduz em criação de Programa de Governo, o que é vedado à Lei de iniciativa parlamentar.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da Reserva de Administração é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Por conseguinte, ao se imiscuir em atribuição própria do Executivo, qual seja, implementação de programa de governo, o projeto de lei viola o postulado constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

Feito o esclarecimento acima, como sabido, os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos arts. 1º e 18 da Carta Magna, são dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, sendo certo que a instituição de datas comemorativas é atribuição típica da competência legislativa municipal.

15
3

De qualquer sorte, como já salientado em precedentes (parecer 3734/2013), a possibilidade de o Município instituir data comemorativa em calendário oficial do município, não conduz, obrigatoriamente, ao entendimento de que o ente poderá patrocinar eventos comemorativos em relação a esta data, o que neste caso seria de todo vedado, como descrito no art. 2 do PL em análise.

Quanto a regulamentação da prática desportiva do Rodeio, trazemos as seguintes análises de validade:

A Carta Constitucional reserva capítulo específico ao meio ambiente. O legislador constituinte, **ciente da importância do meio ambiente e das outras formas de vida que não apenas o homem**, inseriu na Carta Política uma série de dispositivos que exigem por parte do Estado uma atuação positiva na **preservação e proteção da vida dos animais**. Mais especificamente, vedou expressamente o legislador constituinte as práticas que submetam os animais à crueldade, na forma da lei (art. 225, VII).

O Brasil e os países membros da ONU são signatários da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela UNESCO em 1978 em Bruxelas, que reconhece o valor da vida de todo ser vivo, de sua dignidade, respeito e integridade, que em seu art. 10 expressamente consigna que "nenhum animal deve ser usado para divertimento do homem. A exibição dos animais e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade do animal."

No Brasil, o Decreto nº 16.590/1924 já proibia, em âmbito federal, a prática de crueldade contra os animais e, ao regulamentar atividades em casas de diversões públicas, vedava corridas de touros, garraios e novilhos, brigas de galos e canários, dentre outras "diversões" que causassem sofrimento aos animais. Também merece registro, quanto à defesa dos animais e vedação ao tratamento cruel, outros diplomas que precederam a Constituição de 1988, como o Decreto-lei nº 24.645/34 e a própria Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.888/1941, art. 64).

A Lei federal nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto federal 6.514/2008, em seu art. 32, criminaliza o ato de abuso e maus tratos aos

animais, bem como o de realizar "experiência dolorosa ou cruel em animal vivo", ainda que para fins didáticos. Sobre os atos de abuso e maus tratos aos animais em geral, o referido Decreto federal nº 6.514/2008, já prevê, em seu art. 29, a multa administrativa que varia de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais) por indivíduo.

Tramita na Comissão de Justiça, de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o PLS 236/2012, proposta de reforma do Código Penal que aumenta penas para crimes contra o meio ambiente, inclusive o de maus-tratos a animais (com pena de até 6 anos), fazendo com que a maioria das condutas tipificadas saiam da competência do juizado especial criminal.

O PL pretende regulamentar as práticas de rodeios e assemelhados, erigindo tais manifestações em âmbito local como prática desportiva.

Sobre o tema, não podemos deixar de citar o julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 06/10/2016, que julgou procedente a ADIN nº 4983, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, contra a Lei 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural.

A maioria dos ministros considerou a "crueldade intrínseca" aplicada aos animais na vaquejada, comprovadas, inclusive, por laudos técnicos acostados ao processo, que demonstram consequências nocivas à saúde dos animais, tais como: fraturas nas patas e rabo, ruptura de ligamentos e vasos sanguíneos, eventual arrancamento do rabo e comprometimento da medula óssea. Destacamos elucidativo trecho do voto do relator:

"A par de questões morais relacionadas ao entretenimento às custas do sofrimento dos animais, bem mais sérias se comparadas às que envolvem experiências científicas e médicas, a crueldade intrínseca à vaquejada não permite a prevalência do valor cultural como resultado desejado pelo sistema de direitos fundamentais da Carta de 1988. O sentido da expressão "crueldade" constante da parte final do inciso VII do § 1º do artigo



17
3

225 do Diploma Maior alcança, sem sombra de dúvida, a tortura e os maus-tratos infringidos aos bovinos durante a prática impugnada, revelando-se intolerável, a mais não poder, a conduta humana autorizada pela norma estadual atacada. No âmbito de composição dos interesses fundamentais envolvidos neste processo, há de sobressair a pretensão de proteção ao meio ambiente". (g.n.)

Desta forma, quando do sopesamento entre manifestação cultural tradicional e a proteção dos animais, a balança pendeu para estes últimos, entendendo o STF, guardião da Constituição, que o termo "crueldade" no artigo 225, § 1º, VII da Constituição da República é incompatível com eventos esportivos/festivos onde há prática de atividade que maltrate ou configure maltrato à animais (vaquejada, briga de galo, "farra do boi" etc).

Aliás, em que pese ter sido sancionada a Lei nº 13.364/2016, que elevou o rodeio e a vaquejada como manifestação cultural nacional (artigo 2º), o entendimento de longa data deste Instituto é que o exercício de tais práticas atenta contra a Constituição e deve ser combatido pelo Poder Público. (pareceres IBAM 0223/2010, 0270/2017, dentre outros).

Como elucida a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado: "A Constituição teve o mérito de focalizar o tema de proibir a crueldade contra os animais. O texto constitucional fala em 'práticas' - o que quer dizer que há atos cruéis que acabam tornando-se hábitos, muitas vezes chamados erroneamente de manifestações culturais". (Machado, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, 20ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2012)

A Lei federal nº 10.519/2002, que regulamenta a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio, proíbe a prática e o uso de instrumentos que cause ferimentos e injúrias nos animais. A jurisprudência inclusive já considerou cruéis e, portanto, inconstitucionais leis que regulamentavam provas tais como de laços e bulldog, constantes do art. 1º do PL em apreço. Confira os seguintes julgados:

"Nem se diga que existem estudos que informam a

inexistência de evidências concretas no sentido de que os aparelhos mencionados (esporas pontiagudas, chicotes e o denominado sedem) e as provas indicadas (bulldog, laço de bezerro e laço em dupla) causem dor e sofrimento, porquanto os princípios da precaução e da prevenção, que norteiam todas as ações em termos ambientais, prevenindo e banindo a simples possibilidade de dano, permitem vetar tais práticas tão só com observância dos estudos que demonstram a existência de crueldade. Vale dizer que em âmbito de meio ambiente e trato com animais e outros seres da fauna brasileira, não há necessidade de que esperem os juriconsultos e cientistas pelo perecimento do animal exaurido pelo sofrimento para atestar o mau trato que lhe foi infligido, bastando que se permitam antever de forma razoável e lógica o sofrimento que dele advirá para embasar a proibição ao ato." (TJSP, APELAÇÃO CÍVEL COM REVISÃO n° 669.217-5/8-00, Rel. des. Regina Capistrano, j. 08.11.2007)

"A despeito da Lei Estadual 10.359/99 regulamentar a prática da atividade de rodeio e a Lei Federal 10.519/02, por sua vez, regular as provas de laço, é indubitável que tais atividades causam sofrimento aos animais que protagonizam as apresentações, considerando-se que utilizam o sedem e outros petrechos a fim de 'estimular' os animais. Dessa forma, estes diplomas legais são inconstitucionais". (TJSP, Apelação n° 0006162-86.2009.8.26.0457, Rel. Des. Ruy Alberto Leme Cavalheiro, j. 28.04.2011, g.n.)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RODEIO. MAUS TRATOS A ANIMAIS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. (...)4. A Constituição Federal expressamente veda a prática de crueldade com animais em seu art. 225, § 1º, inciso VII, sendo tipificado como crime, pelo art. 32 da Lei nº 9.605/98, o ato de abuso e maus tratos a estes. Da mesma forma, a Lei nº 10.519/2002, que regulamenta a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio, proíbe a prática e o uso de instrumentos que cause ferimentos e injúrias nos animais, incluindo aparelhos que provoquem choques elétricos. 5. Em que pese seja legal a realização de rodeios, estes, por obvio, não podem submeter

animais a atos de crueldade, devendo observar a legislação pátria no tocante ao tema. Trata-se de medida de repressão às práticas cruéis à animais, e não de rodeios. 6. Não merece reparo a sentença no tocante à proibição do Município de Seropédica de promover ou conceder licenciamento de rodeios que submetam animais a atos de crueldade; 8. Apelações parcialmente providas". (TRF-2 - AC: 201151010117643 , Relator: Desembargador Federal GUILHERME DIFENTHAELER, Data de Julgamento: 03/06/2014, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 16/06/2014)

"Tampouco convence a alegação de que a festa de rodeio é apenas um esporte ou ainda uma tradição do homem do interior, como se isso justificasse a crueldade contra animais. As festas hoje realizadas em grandes arenas, com shows, anunciantes e forte esquema publicitário, nada têm de tradicional, no máximo constituem exemplo de um costume adotado por parcela da população - essa sim prática reiterada e difundida - de copiar e imitar estrangeirices, o country da cultura norte-americana. Sua proibição - no que tem de martirizante aos animais - não causará dano algum à cultura bandeirante ou nacional (...) "A atividade do rodeio submete os animais a atos de abuso e maus tratos, impinge-lhes intenso martírio físico e mental, constitui-se em verdadeira exploração econômica da dor, e por isso, não fosse a legislação constitucional e infraconstitucional a vedar a prática, e ela deveria ser proibida por um interesse humanitário, pois, como bem observou o MINISTRO FRANCISCO REZEK no julgamento do Recurso Extraordinário que proibiu a 'Farra do Boi' em Santa Catarina, 'com a negligência no que se refere à sensibilidade de animais anda-se meio caminho até a indiferença a quanto se faça a seres humanos. Essas duas formas de desídia são irmãs e quase sempre se reúnem, escalonadamente.' Ainda que se invoque a existência de uma legislação federal e estadual permissiva, a única conclusão aceitável é aquela que impede as sessões de tortura pública a que são expostos tantos animais. Primeiro porque a lei não elimina o sofrimento. (...) A competência para legislar sobre meio ambiente, no que se inclui evidentemente a proteção aos animais, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal,

todavia, caso as normas estaduais sejam mais restritivas que as federais, estas cedem espaço àquelas, pois, em matéria ambiental, sempre há de ser aplicada a regra mais protetiva. (...) Não importa o material utilizado para a confecção das cintas, cilhas, barrigueiras ou sedem (de lã natural ou de couro, corda, com argolas de metal), ou ainda, o formato das esporas (pontagudas ou rombudas), pois, fossem tais instrumentos tão inofensivos e os rodeios poderiam passar sem eles. Em verdade, sequer haveria necessidade dos laudos produzidos e constantes dos autos para a notória constatação de que tais seres vivos, para deleite da espécie que se considera a única racional de toda a criação, são submetidos a tortura e a tratamento vil. (...) O homem do milênio, Francesco de Bernardone, que se tornou conhecido como Francisco de Assis, chamava todas as criaturas de irmãs. Em pleno século XXI, há quem se entusiasme a causar dor a seres vivos e se escude na legalidade formal para legitimar práticas cujo primitivismo é inegável." (TJSP, Apelação Cível n. ° 9229895-64.2003.8.26.0000 - Rel. Des. Renato Nalini, j. 10.11.2011, g.n.)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - RODEIO - Obrigação de não fazer - Sentença que julgou improcedente o pedido sob o argumento de o mesmo ser genérico e amplo - Inadmissibilidade - O pedido deve ser parcialmente provido como medida de prevenção e proteção ao bem estar dos animais, conforme os pareceres do Ministério Público em 1ª e 2ª grau - Contundência dos laudos e estudos produzidos a comprovar que a atividade do rodeio submete os animais a atos de abuso e maus tratos, impinge-lhes intenso martírio físico e mental, constitui-se em verdadeira exploração econômica da dor - Incidência do art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, do art. 193, X, da Constituição Estadual, além do art. 32 da Lei n° 9.605/98, que vedam expressamente a crueldade contra os animais - Inadmissível a invocação dos princípios da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, pois a Constituição Federal, embora tenha fundado a ordem econômica brasileira nesses valores, impôs aos agentes econômicos a observância de várias diretivas, dentre as quais a defesa do meio ambiente, e a conseqüente proteção dos animais, não são menos importantes - Condenação do apelado (...) Ainda

21
3

que houvesse fundada dúvida sobre o fato do sofrimento e dor causados aos animais utilizados em rodeios - dúvida inexistente diante da prova colacionada -,incide na espécie o princípio da precaução, segundo o qual "as pessoas e o seu ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida, quando haja incerteza sobre se uma dada ação os vai prejudicar", ou seja, existindo dúvida sobre a periculosidade que determinada atividade representa para o meio ambiente, deve-se decidir favoravelmente a ele - ambiente - e contra o potencial agressor. CONFERE-SE PARCIAL PROVIMENTO AO APELO". (TJSP, Apelação nº 0013772-21.2007.8.26.0152,Rel. Des. Renato Nalini, j. 31.03.2011)

Portanto, a propositura em apreço vai na contramão da defesa dos animais. O município exerce legitimamente poder de polícia ambiental e, no exercício de sua competência legislativa sobre a matéria, deve obedecer ao princípio da máxima proteção do Direito ambiental, considerando que as normas em matéria de proteção à saúde e ao meio ambiente não fixam limites máximos de proteção mas, ao contrário, estabelecem patamares mínimos, a partir dos quais o Município deve legislar.

Desta forma, afigura-se como um retrocesso na seara da tutela destes direitos considerar tais práticas como manifestação cultural tutelada pela Constituição, cabendo aos senhores edis, com base nos dados e elementos fornecidos, deliberar a respeito.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2018.