



Porto Alegre, 12 de janeiro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 840/2023.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 9, de 2022, de origem do Poder Legislativo com a seguinte ementa: “Fica proibido, no Município de Guaíba, manter animais (cavalos) amarrados com a cabeça para cima, prática usada nas hotelarias de animais.”

II. Preliminarmente, manifesta-se que, acerca de animais, o IGAM editou textos em seus Informativos intitulados:

“Políticas Públicas Municipais para Cães e Gatos.”¹;

“Procedimentos para elaborar ou revisar as Políticas Públicas Municipais para os animais.”²;

“Políticas Públicas Municipais e conceito de animais domésticos.”³.

Cumpramos ressaltar que a Constituição Federal, ao conferir autonomia aos Municípios, estabeleceu dentre suas competências, a de legislar sobre assuntos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Com esta ordem constitucional o Município passou a ser competente para cuidar de todos os assuntos de seu interesse, agindo de forma originária. Contudo, a Carta também lhe conferiu competência comum em políticas voltadas à saúde:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

As políticas públicas, por vezes, são transversais, como acontece na matéria em análise que envolve trânsito e meio ambiente. Assim, ainda é preciso verificar que a Constituição Federal estabelece ser um direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

¹ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/texto-informativo-rita-de-cassia-politicas-publicas-municipais-para-caes-e-gatospdf.pdf>

² <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/procedimentos-para-elaborar-ou-revisar-as-politicas-publicas-municipais-para-os-animais.pdf>

³ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/politicas-publicas-municipais-e-conceito-de-animais-domesticos.pdf>





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)

Note-se que no Estado do Rio Grande do Sul institui-se o Código Estadual de Proteção aos Animais, que foi objeto de consolidação através da Lei nº 15.363, de 5 de novembro de 2019⁴. Esta legislação guarda preocupação em garantir o bem-estar animal, bem como prevê medidas protetivas.

A matéria telada encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios⁵ também conforme dispõe a Constituição Estadual⁶, porém de forma suplementar, ou seja, as diretrizes da matéria ambiental parte da União.

Ainda sobre o aparato legal existente para entrelaçar com a legislação local, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, traz de forma indireta quais os recursos ambientais a serem protegidos da ação do homem no inciso V do art. 3º, tendo a fauna em seu rol.

Já a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, estabelecendo penalidades quanto aos maus tratos a animais no art. 32.

Assim, no que respeita à competência legiferante do Município sobre matéria ambiental, importa que se limite a legislar dentro das normas gerais estabelecidas pela União.

⁴ Consolida a legislação relativa à Proteção aos Animais no Estado do Rio Grande do Sul.

⁵ 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. 2. Inexistindo lei formal, no âmbito federal, a dispor sobre normas gerais em matéria de poluição sonora, tanto não podendo ser atribuído à Resolução nº 01/90 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - não se reconhece inconstitucionalidade em lei municipal de que estabeleceria limites máximos de ruído diversos daqueles prescritos na referida Resolução nº 001 do CONAMA. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054990197, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 25/11/2013)

⁶ Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, as incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais; (...)

V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade; (Grifou-se)





A discussão sobre a senciência animal a cada dia ganha mais espaço sob diversas óticas⁷. O Senado Federal chegou a aprovar proposições neste sentido (PL 27, de 2018 e PL 351, de 2015).

O STF já enfrentou o tema em algumas ocasiões, destacando-se:

A Questão Animal sob a Perspectiva do Supremo Tribunal Federal e os “Aspectos Normativos da Natureza Jurídica” (https://www.researchgate.net/publication/322598035_A_Questao_Animal_sob_a_Perspectiva_do_Supremo_Tribunal_Federal_e_os_Aspectos_Normativos_da_Natureza_Juridica)

“Analisando brevemente o Direito dos Animais, a senciência, a legislação que aborda a natureza jurídica e os julgados do STF, é possível identificar uma divisão de entendimento e posicionamento entre os ministros que compõem o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, que de um lado defendem a permanência da utilização de animais e de outro que tais práticas não podem gerar alegria e diversão, pois ao contrário do que é defendido por seus praticantes, provocam sofrimento e crueldade, se estudadas sob a perspectiva da moralidade, da ética e dignidade.”.

Segundo o Ministro Celso de Mello em seu voto “a proibição de submissão de animais a práticas cruéis abrange todos exemplares da fauna, ainda que domesticados e em cativeiro”, afirmou também que o ato é revestido de “inquestionável crueldade contra aves das Raças Combatentes” em “competições promovidas por infratores do ordenamento constitucional e da legislação ambiental” e que “qualificar a briga de galo

⁷ RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL. ANIMAL DE ESTIMAÇÃO. AQUISIÇÃO NA CONSTÂNCIA DO RELACIONAMENTO. INTENSO AFETO DOS COMPANHEIROS PELO ANIMAL. DIREITO DE VISITAS. POSSIBILIDADE, A DEPENDER DO CASO CONCRETO. 1. Inicialmente, deve ser afastada qualquer alegação de que a discussão envolvendo a entidade familiar e o seu animal de estimação é menor, ou se trata de mera futilidade a ocupar o tempo desta Corte. Ao contrário, é cada vez mais recorrente no mundo da pós-modernidade e envolve questão bastante delicada, examinada tanto pelo ângulo da afetividade em relação ao animal, como também pela necessidade de sua preservação como mandamento constitucional (art. 225, § 1, inciso 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"). 2. O Código Civil, ao definir a natureza jurídica dos animais, tipificou-os como coisas e, por conseguinte, objetos de propriedade, não lhes atribuindo a qualidade de pessoas, não sendo dotados de personalidade jurídica nem podendo ser considerados sujeitos de direitos. Na forma da lei civil, o só fato de o animal ser tido como de estimação, recebendo o afeto da entidade familiar, não pode vir a alterar sua substância, a ponto de converter a sua natureza jurídica. 3. No entanto, os animais de companhia possuem valor subjetivo único e peculiar, aflorando sentimentos bastante íntimos em seus donos, totalmente diversos de qualquer outro tipo de propriedade privada. Dessarte, o regramento jurídico dos bens não se vem mostrando suficiente para resolver, de forma satisfatória, a disputa familiar envolvendo os pets visto que não se trata de simples discussão atinente à posse e à propriedade. 4. Por sua vez, a guarda propriamente dita - inerente ao poder familiar - instituto, por essência, de direito de família, não pode ser simples e fielmente subvertida para definir o direito dos consortes, por meio do enquadramento de seus animais de estimação, notadamente porque é um munus exercido no interesse tanto dos pais quanto do filho. Não se trata de uma faculdade, e sim de um direito, em que se impõe aos pais observância dos deveres inerentes ao poder familiar. 5. A ordem jurídica não pode, simplesmente, desprezar o relevo da relação do homem com seu animal de estimação, sobretudo nos tempos atuais. Deve-se ter como norte o fato, cultural e da pós-modernidade, de que há uma disputa dentro da entidade familiar em que prepondera o afeto de ambos os cônjuges pelo animal. Portanto, a solução deve perpassar pela preservação e garantia dos direitos à pessoa humana, mais precisamente, o âmago de sua dignidade. 6. Os animais de companhia são seres que, inevitavelmente, possuem natureza especial e, como ser senciência, dotados de sensibilidade, sentindo as mesmas dores e necessidades biopsicológicas dos animais racionais -, também devem ter o seu bem-estar considerado. 7. Assim, na dissolução da entidade familiar em que haja algum conflito em relação ao animal de estimação, independentemente da qualificação jurídica a ser adotada, a resolução deverá buscar atender, sempre a depender do caso em concreto, aos fins sociais, atentando para a própria evolução da sociedade, com a proteção do ser humano e do seu vínculo afetivo com o animal. 8. Na hipótese, o Tribunal de origem reconheceu que a cadela fora adquirida na constância da união estável e que estaria demonstrada a relação de afeto entre o recorrente e o animal de estimação, reconhecendo o seu direito de visitas ao animal, o que deve ser mantido. 9. Recurso especial não provido. (STJ - REsp 1713167 / SP RECURSO ESPECIAL 2017/0239804-9).





como atividade desportiva ou prática cultural é uma patética tentativa de fraudar a aplicação da regra constitucional”. (STF. ADI 1856).

Dito isso, não se desconhece que a senciência animal é assunto que avança, sendo que a União estabelece as diretrizes gerais sobre o meio ambiente e o Município atua de forma suplementar. Contudo, deve-se ater à devida forma da proposição que deflagra o processo legislativo, com fulcro na edição de leis.

Sendo assim, o texto projetado traz na justificativa a alteração no Código de Meio Ambiente, mas a redação da proposição não seguiu neste sentido. Deste modo, tecnicamente a proposição está inviável, embora possua objeto juridicamente viável.

Desta forma, é necessária a apresentação de Substitutivo com redação incluindo a conduta no Código de Meio Ambiente, adotando a técnica legislativa prevista no art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Também a espécie legislativa deve atender ao disposto na LOM, ou seja, projeto de Lei complementar (inciso V do art. 46).

III. Diante do exposto, conclui-se que a matéria é de competência legiferante do Município e pode ser proposta por Vereador, porém a proposição deve ser converter em projeto de lei complementar que altera o Código de Meio Ambiente, adotando a técnica legislativa prevista no art. art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 1998, e espécie legislativa estabelecida no inciso V do art. 46 da LOM.

Desta forma, a viabilidade da proposição depende de apresentação de Substitutivo compatível com o texto da justificativa, vez que o projeto de lei apresentado não coaduna com a mesma. Assim, a redação deve ser adequada.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

PLL 009/2022 - AUTORIA: Ver. Ale Alves
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 021157 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 4E74E10F42BB8CB316B175E3531A1DC3

