



Porto Alegre, 2 de março de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 5.176/2018

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 23, de 2018, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre do pagamento de multa aos atos de maus-tratos ou crueldade cometidos contra animais, independentes das sanções previstas em outros dispositivos legais (Municipal, Estadual ou Federal) no Município de Guaíba-RS e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram atribuídas as competências legislativas para legislar sobre assuntos de interesse local ou, quando couber, suplementar a legislação federal e estadual, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

II - suplementar as legislações Federal Estadual no que couber;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.





Assim, em que pese a relevância da matéria, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

Constata-se que a proposição em análise, embora não mencione diretamente os órgãos do Executivo, acaba por atribuir implicitamente funções a este Poder, na medida em que os atos de fiscalização, autuação de infrações, processamento administrativo e aplicação de penalidades são serviços e atribuições de competência da Prefeitura do Município.

Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização da Administração e dos serviços públicos locais:

Art. 52 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

X – **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)

Em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos:

Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo** e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.**

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - **São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.**

Parágrafo Único – **É vedada a delegação de atribuições entre poderes.** (grifou-se)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) orienta-se nesse sentido, a exemplo das ementas a seguir transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DETERMINAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218287, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.626/2001, DE ITAQUI. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Norma impugnada que positiva intromissão indevida da Câmara de Vereadores nas atividades próprias do Poder Executivo, em especial no que se refere à própria organização e ao funcionamento da administração municipal, dentre elas o estabelecimento das atribuições de algumas de suas Secretarias. Precedentes. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017994021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 14/05/2007) (grifou-se)

Outrossim, outro fato que merece ser observado consiste no art. 10 do projeto de lei em análise⁴, que determina ao Poder Executivo a obrigação de regulamentar a lei. Sobre este aspecto, o TJRS também já se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, **a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder**

⁴ Art. 10 – O Poder Executivo regulamentará a presente lei.





Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)**

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo para a iniciativa do projeto de lei em exame.

III. Embora a inconstitucionalidade demonstrada no item anterior já fulmine a viabilidade da proposição, prosseguindo na análise sob o ponto de vista material, consta na justificativa do projeto de lei nº 23, de 2018, que a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais) prevê apenas a pena de detenção de três meses a um ano para o crime de maus-tratos contra animais, majorando-se a pena em um sexto se ocorrer morte do animal.

No entanto, acontece que, além da detenção, a Lei Federal nº 9.605, de 1998, também prevê a pena de multa para este delito, consoante dispõe o seu art. 32:

Art. 32. Praticar ato de abuso, **maus-tratos**, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:
Pena - detenção, de três meses a um ano, **e multa**. (grifou-se)
§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.
§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

Ademais, a cominação ao pagamento de multa compete à autoridade judicial. Ao Município compete, após exercer a fiscalização em seu território, a aplicação de multa por infração administrativa, desde que, no caso em análise, os atos de maus-tratos contra animais estejam definidos como infração administrativa pela legislação e, ainda, a multa esteja definida como penalidade para tal.

Neste ponto, observa-se desconhecimento por parte do proponente da legislação de seu próprio Município, tendo em vista que a Lei Municipal nº 1.730, de 16 de dezembro de 2002, que institui o Código Municipal de Meio Ambiente, já prevê os atos de maus-tratos contra animais como passíveis de multa, entre outras sanções:

Art. 7º Para fins específicos nesta lei define-se por:
(...)
XXV - **maus tratos: toda e qualquer ação voltada contra os animais que implique em crueldade**, especialmente em ausência de alimentação mínima necessária, excesso de peso de carga, tortura, uso de animais feridos, submissão a experiências pseudo científicas e o que mais dispõe o Decreto federal nº 24.645, de 10 de





junho de 1934 (Lei de Proteção aos Animais), ou outra que venha substituí-la.

(...)

Art. 76. **É proibido praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir e mutilar animais silvestres, domésticos, nativos ou exóticos.**

(...)

Art. 90. Os infratores dos dispositivos da presente Lei e regulamentos e demais normas pertinentes à matéria, tendo em vista o não cumprimento da matéria, e o não cumprimento das medidas necessárias à observação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação ambiental, ficam sujeitos às seguintes penalidades, independente da obrigação de reparar o dano e de outras sanções da União e/ou Estado, civis ou penais;

I - advertência por escrito;

II - **multa simples ou diária**; (grifou-se)

III - apreensão;

IV - inutilização;

V - interdição parcial ou total de estabelecimentos ou atividades;

VI - cassação de alvará de licenciamento de estabelecimentos;

Entretanto, não foi localizado na pesquisa de legislação no *site* da Câmara ou da Base de Legislação Municipal (BLM) que os Municípios devem manter junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o decreto regulamentador que define os valores das penalidades. Neste ponto, de fato, caso não exista o regulamento da lei, constata-se uma lacuna na legislação municipal, ficando os valores das multas como penalidade por atos de maus-tratos aos animais sujeitos ao alvedrio do agente fiscalizador.

IV. Sob a ótica da técnica legislativa, constata-se que o art. 11 do projeto de lei em análise⁵, não está conforme a regra contida no art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis:

Art. 9º **A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.** (grifou-se)

Portanto, em todos os casos de elaboração legislativa, quando houver leis ou dispositivos de leis a serem revogados, todos devem ser citados expressamente quais são; do contrário, se não há, desnecessário é aludir a revogações.

⁵ Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.





V. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do projeto de lei nº 23, de 2018, pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias e atos de competência reservada privativamente ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Outrossim, a legislação específica de regência da matéria já dispõe sobre a aplicação da penalidade de multa aos atos de maus-tratos contra animais.

Por fim, recomenda-se a observar sempre as regras de elaboração legislativa, conforme explicado no item IV desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

