

PARECER JURÍDICO**SINOPSE DO EXPEDIENTE:**

1. Dispõe sobre a proibição da manutenção de animais domésticos em correntes no município de São Leopoldo.
2. Parecer pela constitucionalidade material.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:

Constituição Federal: art. 30, inc. I e II, art. 23, incisos VI e VII, e art. 225, §º, inc. VII;

Lei Orgânica: art. 11, inc. XLIV, art. 12, inc. V, art. 134, arts. 257 e 258;

Leis Municipais: 7.158/2010, 8.609/2017 e 8.842/2018.

Regimento Interno: Artigos 14, inc. III, 85, 136 e 144.

OBJETO DO PROJETO DE LEI:

O projeto em análise tem como tema principal a proibição da manutenção de animais domésticos em correntes, ou na impossibilidade, de que sejam mantidos acorrentados em condições indignas. Portanto, o viés do processo não é o da proteção do meio ambiente, mas sim o do reconhecimento dos animais como seres vivos, dotados de dignidade. É o que extraio do projeto e da justificativa. Vejamos:

“Infelizmente, é antigo o hábito de manter animais presos em correntes que, muitas vezes são demasiadamente pesadas e em tamanho tão curto que o animal mal consegue deitar-se ou movimentar-se, passando fome, sede e ficando ao relento, sujeito, muitas vezes, a mudanças drásticas do clima, como por exemplo, as fortes chuvas, o frio e o vento. **Não é natural que os cachorros permaneçam acorrentados e nunca será.**

Os cães precisam de espaço para crescer, explorar e divertir-se, pois são essencialmente sociais e o contato com outras pessoas e animais é fundamental para o seu desenvolvimento físico e emocional.

A pessoa, ao optar pela tutela de um cão, tem a obrigação de manter as **necessidades básicas do animal**, bem como, **proporcionar o indispensável ao seu bem-estar.** Submeter os animais ao permanente cerceamento de movimentos fere a condição ética e legal que devemos observar e praticar.

Art. 1º Fica proibido, no Município de São Leopoldo, o uso de correntes ou assemelhados em animais domésticos e domesticados em residências, estabelecimentos comerciais, industriais ou animais que encontram em situação de rua (públicos).

Art. 2º A liberdade de locomoção do animal somente poderá ser restringida temporariamente nos casos em que não houver outro meio viável de contenção, desde que não causem quaisquer ferimentos, dores ou angústias, observando-se, sempre:

I - Corrente do tipo “vai e vem” com no mínimo quatro metros de comprimento;

II- A corrente utilizada não poderá pesar mais de 10% do peso do animal;

III- Corrente adequada ao porte físico do animal, que não cause desconforto e estrangulamento;

IV- Corrente que permita ampla movimentação, possibilitando o distanciamento adequado às necessidades fisiológicas do animal e o acesso ao abrigo de intempéries, alimentação e água.

Art. 4º- O poder executivo, na regulamentação desta lei, estabelecerá a fiscalização municipal competente para o seu devido cumprimento, no que couber.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."

Portanto a questão posta não diz com a preservação da fauna, como meio para evitar a extinção de espécies, mas sim pelo reconhecimento da dignidade animal e pela coibição dos atos que, ao olhar de alguns, possam ser tidos como de crueldade.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:

Nos dias atuais percebe-se uma nova conformação nas famílias brasileiras. Atualmente cerca de 44% das residências do país possuem um ou mais animais de estimação. E estudos revelam que nos lares já há mais animais de estimação do que filhos. Atualmente são 52 milhões de cães para 45 milhões de crianças.

Em considerável parcela da sociedade os animais de estimação são tratados como verdadeiros membros da família.

Para além disso, é crescente o número de pessoas adotam postura de reconhecimento da dignidade animal ao ponto de mudarem seus próprios hábitos alimentares.

O direito não fica indiferente a essa evolução.

Há algum tempo atrás escrevi acerca da dignidade dos não humanos¹. No que importa ao presente parecer, destaco:

A visão antropocêntrica de que a dignidade provém da razão, ou seja da racionalidade, não é absoluta, e passa a ser debatida nos meios acadêmicos, organizações civis, em Casas Legislativas e até mesmo no poder judiciário.

¹ Disponível em: <https://www.facebook.com/jefferson.oliveirasoares/posts/1843612049020557>

Publicado em 25/07/2018.

O olhar mais moderno é "integrativo", concebendo interdependência entre o homem, a flora, a fauna e o meio onde coexistem.

...

À Constituição Federal no artigo 225, parágrafo 1º, inciso VII instituiu "a regra da não crueldade" aos animais. Tal preceito requer uma reflexão mais verticalizada. O Constituinte ao estabelecer essa regra reconhece a importância dos animais no meio ecológico, na manutenção do ecossistema, e fundamentalmente na dignidade animal (ou seja, reconhece importância na existência em si mesma de cada animal).

Algumas legislações mundo a fora, cito a França (a partir de 2015), afastam os animais do "direito das coisas", "do patrimônio", passando a tratá-los como "seres vivos dotados de sensibilidade". Ou seja, a partir de uma valoração em si mesmos.

Ora, para muitos pode parecer um absurdo falar em dignidade animal, mas quero lembrar que há algum tempo animais, mulheres e homens escravos recebiam tratamento jurídico como "coisas". Atualmente, do reino animal, apenas os não humanos ainda são tratados como coisas. Contudo vozes têm se erguido por uma nova visão. Recentemente o Ministro Roberto Barroso referiu que os animais não são meros elementos do meio ambiente, reconhecendo-lhes importância e dignidade.²

Existem estudos de renomados cientistas que reconhecem, do ponto de vista neurológico, que os animais possuem capacidade de sentir prazer, dor, saudades, tédio, tristeza, alegria, e tantos outros sentimentos. Assim, apesar de inegavelmente serem irracionais, são dotados de "sciência".

Sciência é a capacidade de ser afetado positiva ou negativamente³. É a capacidade de ter experiências e sentimentos de forma consciente. A partir desses estímulos positivos ou negativos o animal desenvolve uma capacidade de reação conscientemente.

2

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKFwiXieW9icLwAhWHpZUCHVZWCg00QFiAAegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.conjur.com.br%2Fdl%2Fadi-vaguejada-voto-barroso.pdf&usg=AOvVaw0Goqklrb_0elJApEVK5oZ1

³ Consultado em <https://www.animal-ethics.org/sciencia-secao/sciencia-animal/>

Logo, reconhecendo que os animais são dotados dessa capacidade, não há como negar-lhes o reconhecimento da dignidade, quer por sua existência e sim mesma, quer pela importância da coexistência entre animais racionais e animais sencientes. Ou, seja, estamos nos referindo a necessidade de reconhecer “existência digna” aos animais.

Bom, mas a “existência digna” dos animais, assim como a “dignidade humana”, necessitam da estipulação de um catálogo de direitos mínimos e fundamentais, de modo a garantir a “dignidade”, isso porque, em todo o tempo, sempre houve quem vilipendiasse os limites do poder e das liberdades. Tanto a Constituição Federal, como o Código de Proteção ao Meio Ambiente, inúmeras leis esparsas da União, dos Estados e Municípios (assim como São Leopoldo), e a própria jurisprudência têm capitulado esses direitos fundamentais aos animais.

Uma vez reconhecida a elevação dos animais a condição de seres vivos sencientes, há que se reconhecer, então, que são seres dotados de direitos.

Finalmente, embora não seja o elemento nuclear do presente projeto, a questão relativa a proteção ao meio ambiente é de ser considerada, e requer a proteção do Estado.

ASPECTOS CONCEITUAIS:

Verifico que a proposição ao tratar da proibição do uso de correntes ou assemelhados em animais domésticos e domesticados em residências, deixou passar *in albis* o conceito de animal doméstico, o que refuto necessário de modo que a norma não perca efetividade pela subjetividade da expressão “animal doméstico ou domesticado”.

É bem verdade que a norma apresenta uma certa vagueza nesse sentido, em que pese na justificativa o proponente tenha feito referência expressa aos “cães”.

Esse aspecto, não invalida a proposição, até porque existe norma municipal estabelecendo tal conceituação, e que reputo aplicável ao projeto em análise. Refiro-me à lei municipal 8.842/2018, que no art. 2º conceitua:

“Art. 2º - Os animais domésticos são aqueles que não vivem mais em ambientes naturais e tiveram seu comportamento alterado pelo convívio humano e para efeito desta Lei são considerados animais domésticos:

a) Cachorros, gatos e cavalos;

b) Canários, pássaros pretos, sabiás, araras e papagaios, conforme a lista de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

c) Peixes, criados em aquários e utilizados para ornamentação doméstica;

d) Tartarugas aquáticas de água doce criadas em aquários específicos, conforme a lista de autorização do IBAMA;

e) Cágados criados soltos nos quintais das casas, conforme a lista de autorização do IBAMA;

f) Porquinho da Índia criados em gaiolas apropriadas e específicas para a espécie.”

Por fim, apenas para constar entendo que a enumeração é exemplificativa.

DA COMPETÊNCIA LOCAL:

A Constituição Federal institui o sistema federativo com organização político-administrativa formada pela a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A Constituição, entretanto, resguarda “autonomia” aos entes federados, dentro dos limites

estabelecidos na própria Constituição – o que na espécie diz com o interesse local.

Essa autonomia local se subdivide em dois âmbitos: micro-interesse e macro-interesse.

O micro-interesse é aquele que se caracteriza pela sua natureza eminentemente local, conforme preconizado pelo art. 30, inc. I da CF, reproduzido simetricamente no art. 11, inc. XXX da LOM.

O macro-interesse, é aquele que caracteriza-se pela capacidade do Município de legislar de forma concorrente ou suplementar com a União ou com o Estado – que são as hipóteses versadas no artigo 30 inciso II da CF, combinado com o artigo 12 da LOM.

Nesse sentido, se observado os artigos 23, inc. VI da CF, combinado com os artigos 11, inc. XLIV, art. 12, inc. V e artigos 257 e 258 da LOM, verifica-se que o elemento nuclear é a proteção do meio ambiente, de forma preservar a flora, a fauna e a coibir atos que provoquem a extinção de espécies, bem como a crueldade em animais.

É o caso do disposto no art. 11, inciso XLIV da LOM, in verbis:

*“Art. 11 – **Compete ao Município, privativamente, as seguintes atribuições:***

(...)

*XLIV - 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**.”*

Como referi anteriormente, a capacidade do Município de legislar sobre a proteção da fauna, conforme art. 23, incisos VI e VII, se dá de forma suplementar, levando em conta as especificidades locais, sem contudo ultrapassar as regras gerais já editadas pela União.

Cito exemplificativamente que a União já legislou sobre o uso de animais em pesquisas, editando normas gerais através da Lei Federal 11.794/2008 que "Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais". O que não é o caso dos autos que versa sobre o uso de correntes e a sua correlação com os maus tratos aos animais.

Aliás, nessa ótica da competência suplementar o município tem legislado, de acordo com o interesse local. Cito as leis:

- 8842/2018 que "Estabelece multas para quem praticar em animais domésticos atos de maus-tratos e abandono, ação ou omissão, dolosa ou culposa, que implique em crueldade, cause dor, angústia ou sofrimento e falta de atendimento às suas necessidades no âmbito municipal e dá outras providências;"
- 8609/2017 que "Dispõe sobre os veículos de tração animal e cria o programa de redução gradativa do número de veículos de tração animal no município de São Leopoldo e dá outras providências."
- 7158/2010 que "Cria o programa municipal de controle permanente da população de cães e gatos, o conselho e o fundo municipal de proteção animal e dá outras providências."

Aliás, na estrutura administrativa municipal existe uma Secretaria de Proteção Animal, e na Câmara de Vereadores uma comissão permanente de proteção animal.

Nesse contexto, a norma está contida dentro do interesse local, razão pela qual entendo **materialmente constitucional** o projeto.

DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, e art. 134 da LOM, contudo, respeitado o princípio da reserva legal.

A matéria proposta é comum, e não se insere nas competências reservadas ao Prefeito, conforme art. 152, incisos I a XXXV da LOM.

Ademais, o projeto não cria despesa e não interfere na administração pública, tampouco legisla sobre atribuições ou situação funcional.

Assim, o projeto é **formalmente constitucional**.

QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA:

Nesse tópico o projeto é analisado à luz da Lei Complementar 95/98, e do art. 76, parágrafos 1º ao 3º do Regimento Interno.

Verifico que o projeto de lei foi estruturado observando a parte preliminar (ementa), a parte normativa (de forma objetiva e devidamente articulado), cumprindo exigência do art. 3º da LC 95/98, e a parte final estabelecendo a vigência – o que atende ao art. 8º da LC 95/95. Ademais o projeto apresenta justificativa, o que atende o §1º do art. 76 do Regimento.

Anoto que, em que pese possa haver aparente contradição ente o artigo 1º, que proíbe o uso de correntes em animais domésticos, e o art. 2º que admite o uso ao menos temporariamente de correntes em animais domésticos, entendo que este último, apesar de ser o mais comum, possa ser interpretado como exceção à regra do art. 1º, não havendo qualquer nulidade redacional.

Portanto, no exame de legalidade quanto à técnica legislativa o projeto atende aos requisitos da LC 95/98 e do Regimento Interno.

PROCESSO LEGISLATIVO:

O processo legislativo é ordinário, sujeitando-se inicialmente ao crivo da Comissão de Constituição e Justiça.

A matéria restará aprovada por maioria simples (por se tratar de projeto de lei ordinária), de acordo com o art. 144 do Regimento Interno, devendo passar pelo crivo do Plenário em duas votações (art. 136 do Regimento) e se sujeita á sanção do Chefe do Executivo, conforme dispõe o art. 85 também do Regimento Interno.

São Leopoldo, 17 de junho de 2021.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.