



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA DE VEREADORES DE VILHENA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

À Diretoria Legislativa

Processo Legislativo nº: 167/2022
Assunto: Projeto de Lei n. 6.439/2022
Autor: Vereador Dhonatan Pagani

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL e AMBIENTAL. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE PENALIDADES ADMINISTRATIVAS PELA PRÁTICA DE MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

PARECER JURÍDICO N. 75/2022

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.439/2022**, de autoria do Vereador **DHONATAN PAGANI**, que estabelece penalidades administrativas pela prática de maus-tratos contra animais.

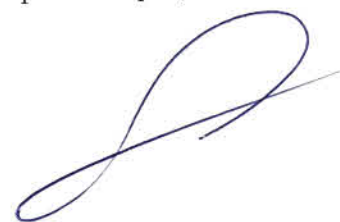
O projeto de lei (fls. 04/11) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fls. 02/03) e de certidão complementar (fl. 12). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 13), tendo a CCJR remetido o feito a esta Procuradoria Legislativa, para análise e parecer (fl. 14), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 15).

2) OBJETO

A proposição visa estabelecer penalidades administrativas pela prática de maus-tratos contra animais, eis que, conforme consignado na Justificativa (fl. 02), a Constituição Federal estabelece que, *“para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente de qualidade a todos, incumbe ao Poder Público 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”*, conforme seu artigo 225, §1º, inciso VII. Além disso, enfatiza o autor da proposta que, *“em busca em sites noticiosos, não é difícil localizar notícias de maus-tratos praticados contra animais no Município de Vilhena, chocando e revoltando a população local, dado o grau de crueldade daqueles que deveriam zelar pelo bem estar dos animais sob sua guarda e responsabilidade”*, tornando imperiosa a legislação, visando coibir, administrativamente, tais práticas cruéis.

Cumpre também observar, consoante mencionado na Justificativa, que o presente projeto de lei foi idealizado no ano de 2021 pelos acadêmicos do então 4º Período do Curso de Direito da FIMCA - Centro Universitário Aparício de Carvalho, *campus* de Vilhena/RO, turma na época composta pelos ilustres alunos: **ALANA ALEXANDRE DA SILVA, AMANDA LARISSA SOUZA BATISTA SILVA, ANNE KAROLINE ALMEIDA DOS SANTOS, ANNE VITÓRIA DE JESUS LIMA, ANNY VITÓRIA TEIXEIRA NETO, BRUNO NATANAEL NEIVA QUEIROZ, CAMILA NEIVA CAVALCANTE, CINTHYA MENDES STÜPP, DHAIELY FERNANDA BEZERRA PEREIRA, DIORGENES ZEFERINO NASCIMENTO, GABRIEL PERLOTTI DOS SANTOS, GUILHERME AUGUSTO KANOPP SANTINI, JULIANO RIVA, KAIO HENRIQUE FILGUEIRA DOS SANTOS, KEYNAGILA KAMILA DOS REIS SARUDAKIS, LEANDRO AUGUSTO CAÇULA ABDALLA, MUNIQUE BARBARA BOGO, RICARDO GOMES MARTINS, ROSANGELA ALVES BORBA e VITÓRIA NASCIMENTO.**

Por oportuno, peço vênica para consignar que o ora subscritor atuou como Professor da referida Turma no 2º semestre de 2021, lecionando a disciplina de Direito Constitucional, época em que propôs, como parte do ensino da matéria, o estudo e a elaboração de um projeto de lei visando à proteção de animais vítimas de maus-tratos e punição administrativa de seus agressores, neste Município, tendo os referidos acadêmicos, em dedicado e exemplar esforço, realizado pesquisas e formulado a presente proposta, a qual foi encaminhada ao Vereador **DHONATAN PAGANI**, que a converteu, após correções de ordem jurídico-redacional, no presente projeto de lei.



Consigno, ainda, que essa produção acadêmica contou com o apoio e a orientação da então Professora, e colega, **Dra. CAMILA DOMINGOS**, na ocasião atuando como Coordenadora do Curso de Direito da FIMCA, a quem estendo os meus agradecimentos.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

¹ Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana. Com efeito, a proposição legislativa visa estabelecer penalidades administrativas pela prática de maus-tratos contra animais neste Município de Vilhena. Portanto, trata-se de matéria de competência legislativa deste ente federado.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁵). Logo, também por essa razão, o projeto de lei se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

⁵ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

⁶ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República, no seu artigo 225, *caput*, estabelece que 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. A Constituição também estabelece, no § 1º, inciso VII, do mesmo artigo, que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público 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.

Analisando o presente projeto de lei, não visualizei qualquer ofensa aos comandos da Constituição republicana. Pelo contrário, a meu ver a proposta coaduna-se com o imperativo constitucional, imposto ao Poder Público, de proteger o meio ambiente, entendido este como *“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”*, nos termos do inciso I, do artigo 3º, da Lei Federal n. 6.938/1981. Por oportuno, cumpre enfatizar que, de acordo com José Afonso da Silva, o meio ambiente é *“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais”*⁷.

Assim, vê-se que a proposta, porquanto vise coibir a prática de maus-tratos a animais, inclusive estabelecendo sanções administrativas diversas, protege o meio ambiente como um todo, no que se inclui a preservação da incolumidade animal.

Por oportuno, observo que o projeto de lei se ocupou, adequadamente, de estabelecer diversos conceitos técnicos, indispensáveis para a interpretação sistemática e racional de seu texto, o que enfatizo como ponto de relevância para, SMJ, aprovação de seu mérito. Nesse tocante, vejo que essas definições, reservadas ao legislador infraconstitucional, dentre eles o parlamentar municipal — dada a competência legislativa concorrente dos entes federados na proteção do meio ambiente — são salutares para a escorreita aplicação de seus dispositivos, estando-se certo de que nenhum desses comandos avança sobre matéria de competência exclusiva de outras unidades da Federação.

⁷ SILVA, 2008, p. 20.

Quanto ao mais, observo, ainda, a ausência de qualquer indicativo de ofensa aos preceitos da Constituição de Rondônia.

Sendo assim, o Projeto de Lei n. 6.439/2022 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

No que tange à legalidade da proposta, cinto-me a consignar a ausência de qualquer violação a outros dispositivos legais, e, nessa perspectiva, o Projeto de Lei n. 6.439/2022 nada ofende comandos normativos gerais, estando respeitado o pressuposto em comento.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), vislumbro apenas a necessidade de alteração do artigo 11 da proposta, a fim de que seja suprimido o prazo estabelecido ao Poder Executivo para regulamentação da Lei, eis que, no entender técnico deste subscritor, configura ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Quanto aos demais dispositivos, não vislumbro a necessidade de outras alterações, valendo ressaltar, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.439/2022 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.



Conforme discorrido no item 4, supra, apenas oriento que seja suprimido o prazo estabelecido ao Poder Executivo para regulamentação da Lei, em preservação do princípio da separação dos poderes.

Por oportuno, peço vênica para juntar aos autos, apenas para fins de registro cívico e histórico, lista contendo o nome e assinatura dos acadêmicos do então 4º Período do Curso de Direito da FIMCA - Centro Universitário Aparício de Carvalho, campus de Vilhena/RO, ano letivo de 2021/2, idealizadores desse projeto de lei.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores de Vilhena, 4 de agosto de 2022.



GÜNTHER SCHULZ
PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL
OAB/RO 10.345