

Porto Alegre, 22 de julho de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 15.223/2022.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 87, de 2022, de origem do mesmo Poder, que tem por ementa: “Dispõe sobre a obrigação do agressor de animais arcar com todos os custos de resgate e tratamento do animal vítima de maus-tratos no âmbito do Município do Rio Grande, e dá outras providências.”.

II. De plano, cumpre dizer que assunto similar foi objeto da Orientação Técnica IGAM nº 53.702, de 12 de novembro de 2019, a qual se reporta.

Ressalta-se 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. Assim, ainda é preciso verificar que a Constituição Federal estabelece ser um direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

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 a Lei nº 15.363 de 5 de novembro de 2019, “Consolida a legislação relativa à Proteção aos Animais no Estado do Rio Grande do Sul.”.

Assim, a matéria telada encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios e também conforme dispõe a Constituição Estadual¹. Ainda, a política é reforçada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre os crimes ambientais.

Adicionalmente, os textos dos Informativos do IGAM seguem como sugestões de leitura:

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

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

“Políticas Públicas Municipais para Cães e Gatos.”⁴

III. Ainda, a Constituição Federal, ao estabelecer a distribuição das competências legislativas entre os entes federados, reservou como já mencionado ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Já as matérias pertinentes ao interesse nacional ou geral, a competência para legislar foi atribuída, de forma privativa, à União, como é o caso das normas direito civil, consoante o disposto no inciso I do art. 22 do texto constitucional, que dispõe:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Nesse contexto, tem-se que é regra geral no direito civil brasileiro que o causador de um dano a outra pessoa tem a obrigação de repará-lo por meio de indenização. Com a Administração Pública não é diferente. Verificada a ocorrência de dano ao patrimônio público causado por ação ou omissão de terceiro, tem a Administração o dever de buscar o resarcimento do prejuízo causado ao erário.

Aliás, como se trata de dinheiro público, a situação de dano ao patrimônio tem que ser vista com seriedade. Todo e qualquer acidente do gênero ou ato de vandalismo, uma vez identificado o autor, deverá ser cobrado. O mesmo pode se aplicar a questão de maus tratos com relação aos animais.

¹ 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, à 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, provocem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade; (Grifou-se)

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>

⁴ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/texto-informativo-rita-de-cassia-politicas-publicas-municipais-para-caes-e-gatospdf.pdf>

Nesse sentido, para que a Administração faça, por exemplo, ação judicial de cobrança, não é necessária qualquer lei autorizando a medida, pois a legislação civil já está colocada nesse sentido.

Todavia, se a Administração pretender efetuar a cobrança através de execução fiscal de crédito não tributário, por exemplo, deverá a legislação municipal, regulamentar a hipótese de expedição de CDA (certidão de dívida ativa) relativa a créditos não tributários. Nesse caso, além do Código Tributário Municipal regulamentar essa hipótese, deverá haver regulamentação do procedimento administrativo a ser observado na apuração da liquidez e certeza do crédito, face as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, asseguradas aos indivíduos em quaisquer processos administrativos ou judiciais.

Já a responsabilidade por dano ambiental é matéria enquadrada na competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Deste modo, a restituição ao erário por danos causados ao patrimônio público e ambiental, como as demais normas para a responsabilidade civil, constam de diversas leis de iniciativa da União.

IV. No caso concreto, o texto projetado não deixa claro se tratar de despesas efetuadas pelo Poder Público, porque se pretender garantir o direito ao privado, não seria matéria de competência do Município, pois direito civil é competência da União.

Contudo, se a pretensão é tratar de despesas efetuadas pela Administração Pública, não se perca de vista que o Município já possui lei prevendo a temática, pois a Lei nº 7.456, de 30 de agosto de 2013⁵, que estabelece multa e sanções administrativas para maus-tratos a animais no âmbito do Município do Rio Grande, traz matéria similar, devendo assim ser essa lei alterada, pois a regra estabelecida na Lei Complementar nº 95, de 1998, é de que uma lei tratará do mesmo assunto ou assuntos conexos.

Por oportuno, com relação à possibilidade de atribuir a responsabilidade pelo resarcimento das despesas efetuadas pelo Município com o tratamento veterinário do animal ao condenado judicialmente pelos maus-tratos, advirta-se apenas que tal responsabilização no âmbito administrativo do Município deve se dar após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória como

⁵ <https://leis municipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2013/746/7456/lei-ordinaria-n-7456-2013-estabelece-multa-e-sancoes-administrativas-para-maus-tratos-a-animais-no-ambito-do-municipio-do-rio-grande-2020-10-28-versao-compilada>

incurso no art. 32 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispositivo legal que o próprio *caput* do art. 1º da proposição em análise faz referência:

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.

§ 1º In corre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no *caput* deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda. (Incluído pela Lei nº 14.064, de 2020)

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

Explica-se que é importante esta cautela porque o Município apenas autua infrações administrativas e aplica as correspondentes penalidades também em âmbito administrativo. Tratando-se de crime ambiental de maus tratos a animais, de competência do Poder Judiciário, sem o trânsito em julgado do processo, o crime ambiental não se configura, não havendo então razões para determinar resarcimento de despesas ao Município se não estiverem comprovadas a autoria e a materialidade do delito, que somente se confirmam mediante inquérito policial e sentença judicial condenatória transitada em julgado.

Ainda, não se verifica que referido resarcimento seja penalidade, conforme a lei originária consta no inciso V do art. 4º, pois o resarcimento e multa são institutos distintos, sendo relevante, na oportunidade o autor promover a correção.

Dito isso, a matéria, se destinada ao resarcimento ao erário, deve ser objeto de alteração na Lei existente no Município, observadas as ponderações postas nesta Orientação Técnica, adotada a técnica legislativa do art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Contudo, deve ser excluído o texto do art. 3º do projeto em análise, pois traz obrigações de regulamentação pelo Poder Executivo, afrontando ao princípio da independência entre os poderes e Tema 917 do STF.

V. Diante do exposto, conclui-se que, se a matéria tem como destinatário o privado, seria inviável, uma vez que trataria de direito civil, que é competência da União. Se trata de recursos gastos pelo Poder Público Municipal, embora exista viabilidade jurídica na temática de fundo da proposição, não é viável o que dispõe o art. 3º, pois está contaminado por vício de iniciativa, bem como precisaria versar com maior clareza.

Ademais, já existe lei local que versa sobre maus tratos e traz matéria similar, devendo a presente proposição se converter em projeto de alteração da mesma, com base na Lei Complementar nº 95, de 1998⁶, especialmente acerca do que dispõe o art. 12.

6 Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59



Ainda, é preciso ter o devido processo que garanta a ampla defesa e contraditório do infrator, em processo administrativo, bem como ter-se por adequada a legislação tributária, conforme dito no item III desta Orientação Técnica, para efetuar a cobrança.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in cursive ink, appearing to read "Rita de Cássia Oliveira".

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

A handwritten signature in cursive ink, appearing to read "Roger Araújo Machado".

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

PARECER JURÍDICO

Para análise desta Consultoria o Projeto de Lei de Vereador 87/2022 de autoria do Vereador Rafael Missiunas.

O presente Projeto não possui os requisitos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade, estando anexo a orientação técnica 15.223/2022 do IGAM, à qual nos filiamos em sua integralidade.

Roger Martins da Rosa
Superintendente Jurídico
OAB/RS 65589

Rio Grande, 18 de julho de 2022.


Felisberto da Silva Plassum
OAB/RS: 25.513
Consultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande