



Parecer jurídico número 150/2024

Ementa: Projeto de Lei – “*Animais como sujeitos de direito*” – **1) Processo Legislativo** : **1.1) Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – **1.2) Rito das Leis Ordinárias** - **1.3) Competência** Municipal para legislar sobre o tema - **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* – Proteção ao Meio Ambiente– Concepção **Holística** do Meio Ambiente enquanto **bem jurídico** – Lei Federal 13.526/2017 – Posição do Conselho Federal de Medicina Veterinária: **Revista 90/2022** 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 50-L/24, de lavra do ínclito e digníssimo vereador José Alexandre Pierroni Dias e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica proibida a comercialização e a administração de medicamentos e vacinas “anti-cio” para cães e gatos, sem prescrição médico-veterinária, no âmbito do Município.

Parágrafo único. Entende-se como medicamento e vacina “anti-cio”: os anticoncepcionais e aqueles capazes de controlar os hormônios de forma a inibir a ovulação das fêmeas.

Art. 2º Resta autorizada a comercialização mediante receituário médico-veterinário.

Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará às seguintes sanções:

I - ao tutor do animal, será aplicada multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais); e

II - no caso de pessoa jurídica, será aplicada multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§1º O valor da multa será dobrado em caso de reincidência.

§2º Entende-se como reincidência o cometimento da mesma infração em período inferior a cinco anos.

Art. 3º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação oficial.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

Frise-se que, quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio do rito das Leis Complementares, exatamente porque a ampliação da reserva de lei complementar ***restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo*** desenhado pela Constituição Federal já que a aprovação de uma lei complementar exige quórum de maioria absoluta, de modo sua aprovação exige traduz do Poder Executivo um **maior apoio político** que o necessário para a aprovação das leis ordinárias .

Dito isso, não se localizou na C.F.R.B o enquadramento da matéria em questão nas situações em o Constituinte fixou a obrigação do Poder Legislativo adotar o rito das Leis Complementares.

Assim, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a ***reserva de lei ordinária*** já que a **política pública** constante da presente proposta de lei contém **viés meramente DELIBERATIVO e propositivo** entendendo-se que ela deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das ***ORDINÁRIAS***, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque não é tarefa exclusiva do Poder Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção ao meio ambiente urbano** no âmbito da municipalidade.

Dessa feita, vê-se que a política pública implementada consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal e que passa longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo.

A rigor, tal proposta legislativa **amplia os espaços de proteção** aos animais, que compõe o meio ambiente em si considerado como um todo. E justamente porque ***esse*** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a **Separação de Poderes**, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas.

Ao apreciar os arts. 61º § 1º da C.F.R.B. e o art. 60, §3º da **Lei Orgânica** deste Município, vê-se que a proposta não esbarra no rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Feitas tais ressalvas, lembra-se que no tocante à **Competência do Município** sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger o meio ambiente (art. 23, inciso VI, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

E, ao cuidar da **competência legislativa** concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;" (art. 24, inciso VI, da CRFB).

Nota-se que existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica **AUTONOMIA** que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou mesmo do Estado de São Paulo.

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, de maneira inovadora, dedicou um capítulo específico à proteção e promoção dos valores ambientais.



Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

IV. DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção a fauna no âmbito do Município de São Roque por intermédio da necessidade de que a comercialização de vacinas "antio-cio" seja feita mediante a apresentação de prescrição médica-veterinária.

Frise-se que a propositura dialoga com a posição da comunidade científica sobre o tema, já que no ano de 2022 o Conselho Federal de Medicina Veterinária publicou sua conclusão sobre o tema na Revista número 90 e cuja conclusão vem assim explicitada, *verbis*:

A comercialização de substâncias sob controle especial, quando destinadas ao uso veterinário, está relacionada no Anexo I da Instrução Normativa nº 35, de 11 de setembro de 2017, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Contudo, diferentemente dos fármacos esteroides masculinos, a normativa não inclui os equivalentes femininos (progestinas)

sexual" (CORRÊA, 1986), no qual existe o risco de administrar em gatas prenhes.

A negligência é, sobretudo, pelo desrespeito à Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968, que delimita o exercício privativo dos médicos-veterinários. Além disso, Romagnoli (2015) destaca que a má reputação das progestinas, observada há 40 anos, se deve ao uso inadvertido e sua comercialização em alta concentração para gatas.

CONCLUSÃO

No Brasil, tutores de cães e gatos buscam comumente a supressão permanente de nascimentos indesejáveis e, para fêmeas, o método hormonal na sua forma injetável tem sido a principal escolha quando considerada a população de baixa renda. Contudo, além de não serem indicados como contraceptivo de uso prolongado pelos fabricantes, por se tratar de inibidores ou supressores temporários de cio, estão na dependência de uso pelo médico-veterinário para uma administração segura, acertando o período hormonal da fêmea.

A comercialização das progestinas no Brasil sem controle veterinário inspira gravidade, pois é um facilitador das desordens reprodutivas em cadelas e gatas, gerando nestas efeitos deletérios mais severos, devido às suas particularidades fisiológicas.

Atualmente, sob o aspecto legislativo e jurídico

Nota-se, então, que a comunidade científica (da qual o Conselho Federal de Medicina Veterinária é mero representante) entende que a comercialização dessas substâncias demanda prescrição médica já que elas podem gerar diversos efeitos deletérios para a saúde orgânica desses seres sencientes.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Enxerga-se, pois, que tal propositura AUMENTA a proteção institucional e legal a tais seres e, assim, vai ao encontro do disposto no Artigo 255, Inciso VII da nossa Carta Magna.

Pondere-se, por fim, que tal proposta dialoga, e constitui-se em densificação, da proteção aos animais fixada nos artigos 1º e 2º da Lei Federal 13.426/2017 e que possui a seguinte regra jurídica, litteris;

Art. 1º O controle de natalidade de cães e gatos em todo o território nacional será regido de acordo com o estabelecido nesta Lei, mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal.

Art. 2º A esterilização de animais de que trata o art. 1º desta Lei será executada mediante programa em que seja levado em conta:

I - o estudo das localidades ou regiões que apontem para a necessidade de atendimento prioritário ou emergencial, em face da superpopulação, ou quadro epidemiológico;

II - o quantitativo de animais a serem esterilizados, por localidade, necessário à redução da taxa populacional em níveis satisfatórios, inclusive os não domiciliados; e

III - o tratamento prioritário aos animais pertencentes ou localizados nas comunidades de baixa renda.

Por essa linha de raciocínio, vê-se que a premissa consagrada pela C.F.R.B. é sintetizada pela conclusão de que produtos potencialmente nocivos à saúde (humana ou animal) sejam comercializados mediante acompanhamento dos profissionais da área, o que se extrai dos Princípios Constitucionais da Precaução e da Prevenção.

Outrossim, a consequência dessa incidência desses Princípios Constitucionais a espécie é; Maior deve ser o controle farmacológico a comercialização de produtos, tais como os mencionados na presente proposta de lei, já que eles podem criar riscos desconhecidos a saúde dos animais.

Por fim, e em abono a essa linha de raciocínio, faço minhas as palavras e conclusões do Conselho Federal de Medicina Veterinária na Revista 90/2022, que demonstra que a comercialização dessas substâncias SEM a devida prescrição médica é **deletéria** "(...)sobretudo pelo desrespeito à Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968, que delimita o exercício privativo dos médicos-veterinários." de modo que o comércio sem controle de substâncias potencialmente nocivas à saúde e integridade da fauna traz, ínsitamente a sua própria existência, um **risco negativo** que, acaso materializado, virá a ser suportado por todo corpo social.

Logo, a existência de riscos desconhecidos e cujas soluções nem sempre advêm das experiências do passado, reforça o cuidado que o legislador deve ter com o novo e que, agora, se perfectibiliza por meio da presente propositura.



V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao meio ambiente como um todo no âmbito da municipalidade, não estando tal proposição contida nas situações explicitadas no **art.61 §1º da CF**.

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção ao meio ambiente urbano e a um de seus principais atores, notadamente, os animais que compõe a **fauna urbana** e os **Princípios Constitucionais da Precaução e da Prevenção**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Meio Ambiente**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a **mais de uma** área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 05/06/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

² A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.