PROJETO DE LEI Nº 151/2021

EMENTA: INSTITUI A ATIVIDADE DE SEMINÁRIOS E PALESTRAS PREVENTIVAS DE MAUS TRATOS E DE PROTEÇÃO AO BEM ESTAR DOS ANIMAIS NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO MUNICIPIO DE RIO DAS OSTRAS, DENOMINADO PROGRAMA "BICHOS DE ESTIMAÇÃO".

AUTORIA: CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR – Vereador

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições Legais, APROVOU e o Exmo. Prefeito SANCIONA a seguinte

LEI,

Art. 1º. – Institui o Programa "*Bichos de Estimação*" nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino Público e na rede privada do Município de Rio das Ostras, que consistirá nas atividades de seminários e palestras de conscientização das crianças e dos adolescentes regularmente matriculados, com as seguintes finalidades:

I - incentivar o amor e o respeito aos animais e ao meio ambiente;

II - orientar sobre os cuidados necessários na criação dos animais de estimação;

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

III - ensinar procedimentos de higiene na convivência com os animais;

IV - estimular as adoções de animais abandonados;

V – orientação sobre as normas de proteção e bem-estar dos animais;

VI – divulgação das condutas lesivas à integridade física e mental aos animais;

VII - ministrar noções de cidadania.

Art. 2°. – As palestras e seminários serão dirigidas aos alunos da rede de ensino municipal, respectivos pais ou responsáveis e comunidade para a construção das práticas educacionais e sociais de preservação, de respeito e de zelo pelos animais domésticos e silvestres.

§ 1°. Os seminários e palestras poderão ser incluídos no calendário das escolas vinculadas e cadastradas na rede de ensino municipal.

§ 2°. Os seminários em palestras poderão se dar de forma presencial, mista ou somente por meio virtual, a critério do Poder Executivo.

Art. 3° - O Programa "Bichos de Estimação" poderá incluir, entre as atividades de seminários e palestras, visitas a exposições de fotografias, feiras destinadas a doações e

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

adoções de animais, entidades que cuidem de animais abandonados e a confecção de painéis e trabalhos dos alunos sobre o tema proposto.

Art. 4° – O Poder Executivo, através de seu órgão técnico mais adequado, estabelecerá as diretrizes básicas para adequação na metodologia do Programa " Bicho de Estimação", devendo decidir e permitir, conforme conveniência e segurança dos alunos, a presença de animais durante os encontros do Programa para fins ilustrativos das finalidades contidas nesta Lei.

Art. 5° – O Poder Executivo optará, a seu critério, por uma interdisciplinaridade nas palestras, podendo envolver profissionais e servidores de várias Secretarias, contar também com membros da Câmara Municipal das Comissões Permanentes com temática vinculada ao tema e com as ONG e Associações Protetoras dos Animais.

Art. 6° - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7° - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta dias), a contar da data da publicação desta Lei.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Art. 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 2021.



CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTAHZAR
Vereador

JUSTIFICATIVA

Primeiramente, convém assinalar que a evolução da sociedade passa pela ordenação do espaço de convivência entre todos os seres e cuidar dos animais deveria ser prática comum, corriqueira, mesmo dos animas que vagam pelas ruas ou, ainda, não dispõem de um lar ou não tem um tutor responsável.

Entendo que qualquer ação que prejudique um ser vivo deve ser revista, repensada e reorganizada. Esta proposta de lei, portanto, tem o objetivo de aperfeiçoar no âmbito do Município a política pública contra os maus-tratos e crueldade aos animais.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

No tocante à tutela jurídica dos animais no Brasil, verifica-se a existência de determinados princípios que orientam o reconhecimento normativo da proteção apontando diretrizes que levarão o legislador à consideração de determinados aspectos como a moral e a ética.

Segundo Heron Santana Gordilho, o princípio fundamental da teoria abolicionista é que em hipótese alguma os interesses fundamentais dos animais devem ser negligenciados, mesmo que isso possa trazer benefícios para os homens.

Já o princípio do respeito integral tem como objetivo o atendimento das exigências éticas em relação ao tratamento dispensado pelo homem em relação ao animal não humano, através do qual se entende que deve ser repudiado qualquer tratamento que exponha o animal à exploração ou aos maus-tratos, sendo proibidos os atos que possam afetar a integridade física, psíquica ou o bem-estar dos animais.

Outro princípio em relação à proteção jurídica dos animais é o da representação adequada. Este se refere à representação dos animais na efetivação da tutela jurídica que lhes é oferecida, ou seja, diz respeito à procedibilidade indispensável para que os animais tenham seus interesses garantidos na prática.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Cabe ressaltar que estes princípios estão interligados entre si, pois apresentam características que restam por completar uns aos outros, sendo princípios que estão diretamente relacionados aos animais.

Registra-se que a Constituição Federal de 1988 não diferencia os animais por estar ou não classificados, trata-os de modo genérico, ou seja, o tratamento é uniforme para todas as espécies de animais, ocorre que, algumas leis infraconstitucionais dividem a fauna em diferentes categorias, sendo que cada uma delas terá um tratamento diferenciado, o que não significa dizer que uma é mais importante que a outra.

Merece atenção especial o preceito constitucional do inciso VII, do § 1°, do art.225, no qual o legislador estabelece um imperativo ético que se destina ao resguardo da integridade física das criaturas sencientes, considerado seu valor inerente.

> *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.*

Em síntese, o constituinte reconheceu o "valor em si" dos animais, independentemente de sua importância ecológica ou das suscetibilidades humanas.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Assinale-se que essas disposições da Constituição Federal encontram-se reproduzidas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras. Vejamos o Art. 246, da L.O.M.:

> *Art. 246 – Proteger a fauna e a flora, vedada, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.*

O crescimento de populações animais nos meios urbanos é uma realidade dos municípios de pequeno, médio e grande porte. De acordo com números levantados pelo IBGE e atualizados pela inteligência comercial do Instituto Pet Brasil, em 2018 foram contabilizados no país 54,2 milhões de cães; 39,8 milhões de aves; 23,9 milhões de gatos; 19,1 milhões de peixes e 2,3 milhões de répteis e pequenos mamíferos. A estimativa total chega a 139,3 milhões de animais de estimação. Em 2013, a população pet no Brasil era de cerca de 132,4 milhões de animais, últimos dados disponíveis quando a consulta foi feita pelo IBGE.

O destaque vai para o crescimento de casas que escolhem o gato como animal de estimação. No acumulado, esse foi o animal que mais cresceu, com alta de 8,1% desde 2013. Em seguida, os pets que acumularam maior crescimento nos lares brasileiros foram os peixes com 6,1%. Répteis e

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

pequenos mamíferos registraram alta de 5,7%; aves, 5% e cães, crescimento de 3,8% em sua população. A média geral é de 5,2%.

Esses novos números confirmam a tendência que identificada pelo Instituto: cada vez mais pessoas e famílias buscam um animal de estimação para companhia, dar e receber afeto e atenção.

Assim, a crescente preocupação da sociedade pelo bem estar dos animais de estimação, especialmente cães e gatos, tem provocado o surgimento de inúmeras demandas e iniciativas para criação de políticas públicas voltadas para redução de maus tratos e de abandono, controle populacional e prestação de assistência veterinária.

Cumpre observar ainda que a consecução dos objetivos dessa propositura certamente contribuirá sobremaneira na proteção animal.

Feitos os esclarecimentos quanto a relevância e importância da matéria, de se registrar que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequada perfeitamente aos princípios de competência Legislativa que são assegurados ao Município, estando em consonância com o art. 23, VI e VII, da Constituição da República, onde se infere que é atribuição dos Municípios proteger o meio ambiente e

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

a vida animal, bem como de acordo ao art. 30, I e II, da CF/88.

Não menos, é assente a regra adotada no processo legislativo, em nosso sistema constitucional, da iniciativa concorrente, sendo excepcionais as hipóteses de iniciativa reservada, pois obsta umas das funções típicas do Poder Legislativo.

Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade, cuja essência é reproduzida no art. 50, da Lei Orgânica do Município.

A proposição, ao instituir atividade de seminários e palestras preventivas, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo municipal, seja da Secretaria de Educação, seja de qualquer outra, nem trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais.

Muito menos se diga que a legislação importou em definir currículo escolar. Ela não criou, suprimiu ou modificou conteúdo de disciplinas escolares. Ao contrário,

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

a lei tem natureza educativa, buscando difundir informações a determinado grupo de vulneráveis sobre tema que lhes é sensível, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade e proteção aos animais.

É bom registrar que a presente proposição possui conteúdo similar à Lei n° 6.056/2016 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê da ementa abaixo transcrita:

> *"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.056/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE* ***INSTITUIU ATIVIDADE DE SEMINÁRIOS E PALESTRAS PREVENTIVAS*** *DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO* ***EM ESCOLAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI****.*
> *1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei 6.056/2016*

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

do Município de Rio de Janeiro, de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que instituiu atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo em escolas municipais. Alega o representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade por inobservância ao princípio da separação dos poderes, vício de iniciativa e definição de currículo escolar. 2. Órgão Especial que vinha entendendo, em casos semelhantes, pela violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre organização e funcionamento de órgãos daquele poder. ***3. Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral que, analisando legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa (tema 917). Assim, entendeu que legislações como a presente, que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Julgamento da Corte Suprema que***

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

> ***destacou, ainda, a relevância do tema em análise, reconhecendo que compete a todos os entes federativos adotar políticas destinadas à proteção dos vulneráveis***. *Lei objeto desta representação que, ao prevenir e combater as diversas modalidades de tráfico de pessoas e erradicar o trabalho escravo, através de ciclos informativos nas escolas municipais, importa em efetivar o acesso a direitos fundamentais previstos nas Constituições Estadual e Federal (liberdade e proteção contra exploração, violência e crueldade), sem disciplinar estrutura de órgão público, regime jurídico de servidores ou conteúdo curricular. Adoção do entendimento proferido pelo Pretório Excelso, guardião da Constituição Federal, para reconhecer a constitucionalidade da lei em comento. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.056/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO" (Representação por Inconstitucionalidade nº 0066370-97.2016.8.19.0000, Des. Rel. (a) CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 04/07/2017, Órgão Especial, TRJ; grifouse).*

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

pretende consagrar também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Merece destaque, por fim, o disposto nas alíneas "e" e "o", do inciso I, do Art. 14, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, onde prevê expressamente que compete a Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive, suplementar a legislação federal e estadual, notadamente à proteção ao meio ambiente e às políticas públicas do Município.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Assim, o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> *"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."*
>
> *[ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]*

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, é consenso na doutrina e na jurisprudência que a regra da iniciativa reservada deve ser interpretada de forma estrita, pois obsta umas das funções típicas do Poder Legislativo.

Desta forma, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, verifica-se a

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

legalidade e constitucionalidade deste projeto de lei, vez que presente as perspectivas elementares:

i) matéria legislativa proposta encontra entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios;

ii) foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional;

iii) ausência de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

iv) não interfere nas competências, nas relações hierárquicas, na situação jurídica, nas formas de atuação e/ou controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.

Pelo todo o exposto, nos termos do Art. 71, do Regimento Interno desta Casa, tendo em vista que a proposição se insere no âmbito de competência municipal e desta Casa Legislativa, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação desta proposição.

Desde já, requer que, ocorrendo a aprovação do presente Projeto de Lei, quando do seu envio para ao Chefe de Executivo para sanção e eventual análise de veto, que

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

ocorra o envio concomitante da presente justificativa para esclarecer as questões atinentes a proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Rio das Ostras, RJ, 23 de junho de 2021.

CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br