



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º 0024.15.017607-1

Representantes: Promotora de Justiça Giselle Ribeiro de Oliveira

Representado: Município de Ribeirão das Neves

Objeto: Art. 83, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n.º 040/2006

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Complementar n.º 040/2006.
Código de Postura Municipal.
Previsão de extermínio de animais
sadios, mas abandonados. Direito
Ambiental. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

A Promotora de Justiça Giselle Ribeiro de Oliveira, com atribuições na 6ª Promotoria de Justiça de Ribeirão das Neves, ofereceu representação esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do art. 83, da Lei Complementar n.º 40/2006, que permite o sacrifício de animais, ainda que sadios.

Alega, em síntese, que o dispositivo da mencionada lei contraria preceito constitucional de proteção à fauna, previsto no art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentos.

2.1. DO TEXTO LEGAL IMPUGNADO.

Eis o teor dos dispositivos fustigados:

LEI COMPLEMENTAR Nº 040/2006.

"Dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Ribeirão das Neves."

[...]

Art. 83. Os cães que forem encontrados nas vias públicas da cidade e distritos serão apreendidos e recolhidos ao depósito da Prefeitura.

§ 1º - Se não for retirado pelo seu dono, dentro de dez dias mediante pagamento de taxas e multas, o mesmo será sacrificado.

§2º - Os proprietários dos cães registrados serão notificados, devendo retirá-los em idêntico prazo, sem o que serão os animais igualmente sacrificados.

[...]

Divisa-se, no particular, através dos documentos carreados aos autos, que o art. 83, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n.º 40/2006, do Município de Ribeirão das Neves padece do vício de inconstitucionalidade formal e material, como demonstraremos na sequência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2.2. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE SAÚDE E MEIO AMBIENTE.
INVASÃO DE NORMAS GERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. SACRIFÍCIO
INDISCRIMINADO DE ANIMAIS. AFRONTA AOS ARTIGOS 225, §1º, VII, DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 214, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

As normas municipais que autorizam a eliminação de animais sadios são inconstitucionais por usurparem a competência concorrente da União, e a suplementar do Estado-membro, insculpida no artigo 24, incisos VI, VIII e XII e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, e no art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal, e nos incisos V e XIV, alíneas “f”, “h” e “m”, e § 1º, incisos I e II, do art. 10 c/c art. 165, § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, na medida em que a legislação municipal, atinente à saúde e ao meio ambiente, deve ser suplementar e delimitada pela norma geral editada pela União e pela norma específica editada pelo Estado, quando houver, e desde que presente o pressuposto do interesse local. Portanto, o município poderá legislar sobre saúde e meio ambiente, desde que não contradite norma federal e/ou estadual e que esteja presente o interesse local.

Assim dispõe a Constituição Federal:

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

[...];

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

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

[...];

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[...].

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Assim também a Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 10 - Compete ao Estado:

[...];

V - Proteger o meio ambiente

[...];

XIV - suplementar as normas gerais da União sobre:

[...];

f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição;

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

[...];

m) previdência social, proteção e defesa da saúde;

§ 1º - No domínio da legislação concorrente, o Estado exercerá:

I - competência suplementar;

II - competência plena, quando inexistir lei federal sobre normas gerais, ficando suspensa a eficácia da lei estadual no que for contrário a lei federal superveniente.

[...].

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Resulta, então, a conclusão de que padece de inconstitucionalidade formal a lei municipal permissiva de sacrifício de animais apreendidos, quando sadios, por contrariar as Constituições Federal e Estadual, bem como a legislação infraconstitucional, atinente à matéria, especialmente a Lei federal n.º 6.938/1981 - 'caput' e incisos I e VI do seu art. 2º c/c o inciso V de seu artigo 3º - por configurar usurpação da competência concorrente da União e do Estado, 'verbis':

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

[...];

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

[...].

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...];

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

A Lei n.º 6.938/81, dispondo sobre a política nacional de meio ambiente, protege a vida em todas as suas formas e preceitua que o meio ambiente é de uso coletivo, devendo ser protegido por se tratar de um patrimônio público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Enfatiza a norma constitucional ser o meio ambiente “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Assim também, a tutela dos animais é contemplada pelo artigo 32 da Lei federal n.º 9.605/98, que tipifica como crime ambiental de maus-tratos para com animais: “praticar ato de abuso, maus tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos, impondo a pena sobre o agente da conduta com detenção (três meses a um ano) e multa, aumentando-a entre um sexto a um terço, se ocorre a morte do animal.”

Dessarte, norma estadual ou municipal que ultrapasse o limite delineado pela Constituição da República e pela Constituição do Estado, assim como e pelas normas gerais editadas pela União e/ou pelo Estado, no que diz respeito ao meio ambiente, no caso, à integridade física e à vida do animal sadio, é formalmente inconstitucional, por usurpação da competência concorrente.

Não bastasse o vício já assinalado, nota-se, ainda, que o ato normativo ora atacado incorre igualmente em mácula de *inconstitucionalidade material*, por afrontar os preceitos contidos nos artigos 214 a 217 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que asseguram a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como impõem ao Poder Público o dever de defendê-lo, recuperá-lo e preservá-lo.

Portanto, quaisquer possíveis sacrifícios impostos aos bens ambientais, sob a suposta motivação de obediência ao interesse público, devem ser justificáveis pelo benefício produzido, dentro de parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade, o que, flagrantemente, não é o caso presente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Analisando o ordenamento jurídico brasileiro, a eliminação só encontraria respaldo na hipótese de animal nocivo ou que representasse, concretamente, risco à saúde e à vida humana.

No caso em apreço, a norma prevê o extermínio do animal, fundando-se em critérios diversos, irrazoáveis e desproporcionais, que não justificam a medida, quais sejam: a eliminação de animais que, encontrados e recolhidos de vias públicas, não possuírem registro ou que não forem reivindicados pelo dono em prazo determinado, em clara ofensa às disposições contidas no art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal, *'verbis'*:

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.

Como também em ofensa às disposições dos arts. 165, §1º e 214 da Constituição do Estado de Minas Gerais, *'verbis'*:

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Art. 214 - Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições:

V - proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade;

[...];

VIII - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infraestrutura indispensável às suas finalidades;

É de se concluir que, em nome de medidas epidemiológicas ineficazes de controle populacional, os Centros de Controle de Zoonoses vêm exterminando animais sadios, em clara violação dos ditames constitucionais e do ordenamento jurídico infraconstitucional pátrio, que impõem a preservação ambiental.

Nesse sentido já assentou jurisprudência o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - CENTRO DE CONTROLE DE ZOOSE - SACRIFÍCIO DE CÃES E GATOS VÁRIOS APREENDIDOS PELOS AGENTES DE ADMINISTRAÇÃO - POSSIBILIDADE QUANDO INDISPENSÁVEL À PROTEÇÃO DA SAÚDE HUMANA - VEDADA A UTILIZAÇÃO DE MEIOS CRUÉIS.

[...].

3. A meta principal e prioritária dos centros de controle de zoonoses é erradicar as doenças que podem ser transmitidas de animais a seres



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

humanos, tais quais a raiva e a leishmaniose. Por esse motivo, medidas de controle de reprodução dos animais, seja por meio da injeção de hormônios ou de esterilização, devem ser prioritárias, até porque, nos termos do 8º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde, são mais eficazes no domínio de zoonoses.

4. Em situações extremas, nas quais a medida se torne imprescindível para o resguardo da saúde humana, o extermínio dos animais deve ser permitido. No entanto, nesses casos, é defeso a utilização de métodos cruéis, sob pena de violação do art. 225 da CF, do art. 3º da Declaração Universal dos Direitos dos animais, dos arts. 1º e 3º, I e VI, do Decreto Federal n. 24.645 e do art. 32 da Lei n. 9.605/1998.

5. Não se pode aceitar que com base na discricionariedade o administrador realize práticas ilícitas. É possível até haver liberdade na escolha dos métodos a serem utilizados, caso existam meios que se equivalham dentre os menos cruéis, o que não há é a possibilidade do exercício do dever discricionário que implique em violação à finalidade legal.

6. *In casu*, a utilização de gás asfixiante no centro de controle de zoonose é medida de extrema crueldade, que implica em violação do sistema normativo de proteção dos animais, não podendo ser justificada como exercício do dever discricionário do administrador público. Recurso especial improvido. (REspe 1.115.916/MG - 2009/0005385-2 - Rel. Min. Humberto Martins - j. 01.09.2009 - p. 18.09.2009). [grifamos].

Cumpra-se asseverar que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em recentíssimo julgado, concluiu que o sacrifício indiscriminado de animais sadios viola o art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, confira-se:

EMENTA: APELAÇÃO - CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL - REVOGAÇÃO - RESERVA DE PLENÁRIO - INAPLICABILIDADE - POLÍTICA PÚBLICA - CONTROLE DO NÚMERO DE CÃES E GATOS VÁRIOS - CENTRO DE ZOOSES - EXTERMÍNIO INDISCRIMINADO - ATUAÇÃO PODER JUDICIÁRIO - POSSIBILIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

1 - Consoante posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, é "(...) possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal." (AgRg no REsp 1367971/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 12/05/2015, DJe 19/05/2015).

2 - Nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, norma pré-constitucional não se submete a juízo declaratório de inconstitucionalidade, mas sim de juízo negativo de recepção.

3 - Não é defeso ao Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas com previsão constitucional/legal ante a omissão das instâncias governamentais, violadora dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico. Em tais casos, não há que se falar em intervenção do Poder Judiciário no mérito administrativo, pois restrita a sua atuação na concreção de direitos garantidos constitucional ou legalmente, porém aviltados pelo Poder Público por meio da inércia administrativa.

4 - O controle do número de cães e gatos abandonados e de zoonoses no Município é medida diretamente ligada à saúde pública, cuja prestação eficiente é dever constitucional do Poder Público.

5 - Os §§1º e 2º do art. 120 da Lei nº. 681/78, do Município de Bambuí, ao prever o sacrifício indiscriminado de cães vadios, não foram recepcionados pela ordem constitucional de 1988, porquanto em conflito com o disposto no art. 225, §1º, VII, da CR/88.

6 - Conforme já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça (REsp 1115916/MG, DJe 18/09/2009), apenas em situações extremas, nas quais a medida se torne imprescindível para o resguardo da saúde humana, é que o extermínio de animais deve ser permitido.¹ (grifo nosso)

Nítida, pois, a inconstitucionalidade a macular o dispositivo legal ora vergastado.

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Ap. Cível n.º 1.0051.14001570-5/001. 3ª Câmara Cível. Rel. Jair Varão. J. 18.02.2016. DJ. 04.03.2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão.

Ante o exposto e considerando a inconstitucionalidade do dispositivo legal apontado;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, cabendo-lhe, para tanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, na sua condição de ente legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, valendo-se de suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais,

RECOMENDA ao Prefeito Municipal de Ribeirão das Neves a **revogação dos parágrafos 1º e 2º do art. 83, da Lei Complementar n.º 40/2006, do Município de Ribeirão das Neves.**

2) Fixa, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de trinta dias, a contar da data



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, acolhendo-a, nos termos da disposição anterior.

3) Também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita:

- a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias fixado no item 2, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Na hipótese do não cumprimento dos termos da presente Recomendação no prazo estipulado, entender-se-á não ter sido ela acatada, o que ensejará a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade por esta Procuradoria-Geral de Justiça em face do dispositivo apontado.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2016.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade