



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

Procedimento Administrativo n.º 0024.13.001683-5

Representantes: Promotor de Justiça Eduardo Almeida da Silva

Representado: Município de Lagoa da Prata

Objeto: Art. 273 da Lei Complementar n.º 05/1991

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Complementar n.º 05/1991.
Código de Postura Municipal.
Controle de zoonoses. Previsão de
extermínio de animais sadios, mas
abandonados. Direito Ambiental.
Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

O Promotor de Justiça Eduardo Almeida da Silva, com atribuições na 1ª Promotoria de Justiça Especializada de Lagoa da Prata, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, com o intuito de ver examinada a inconstitucionalidade do art. 273 da Lei Complementar municipal n.º 05, de 15 de julho de 1991, que permite o sacrifício de animais encontrados nas vias públicas da cidade e recolhidos ao depósito da Prefeitura, caso não registrados ou não retirados pelo dono em prazo determinado.



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

Alega, em síntese, que o dispositivo da mencionada lei contraria preceito constitucional de proteção à fauna, previsto no inciso VII do art. 225 da Constituição Federal e no inciso V do art. 214 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

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. DOS TEXTOS LEGAIS IMPUGNADOS.

Eis o teor das normas fustigadas:

LEI COMPLEMENTAR Nº 005/1991.

"Institui o Código de Posturas do Município de Lagoa da Prata e dá outras providências."

[...]

Art. 273. Os cães que forem encontrados nas vias públicas da cidade serão apreendidos e recolhidos ao depósito da Prefeitura.



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

§ 1º - Tratando-se de cão não registrado, será o mesmo sacrificado, se não for retirado por seu dono dentro de cinco dias, mediante pagamento de multas e das taxas respectivas.

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

§ 3º - Quando se tratar de animal de raça, poderá a Prefeitura, a seu critério, agir de conformidade com o que estipula o parágrafo único do art. 274 deste código.

[...]

Divisa-se, no particular, através dos documentos carreados aos autos, que o art. 273, da Lei Complementar n.º 005/1991, do Município de Lagoa da Prata padece do vício de inconstitucionalidade formal e material, como demonstraremos na sequência.

2.2. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE SAÚDE E MEIO AMBIENTE. INVASÃO DE NORMAS GERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

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



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

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;

[...].

§ 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:

[...];



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

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 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



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

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

Assim sendo, resta claro que o animal, por integrar o meio ambiente, foi convertido a bem de uso coletivo e pertencente ao patrimônio público e, como tal, deve necessariamente lhe ser assegurada proteção pública, que deve ser dirigida à sua integridade física e à sua 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



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

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.

2.3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E .

O Princípio da Precaução determina que havendo incertezas científicas, quanto à ocorrência de possíveis danos ao meio ambiente, deve-se adotar uma posição de cautela, deixando de exercer a atividade que, eventualmente, possa expor a integridade dos bens ambientais, sendo certo que os objetivos do Direito Ambiental exigem ações preventivas.

O princípio da precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estágio atual do conhecimento, não podem ser identificados. Este Princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas preventivas para evitar a ocorrência do dano potencial, Na esteira deste raciocínio, deve-se ressaltar que o sofrimento e a morte de animais são danos irreparáveis.



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

No Direito brasileiro, o princípio da Precaução se fundamenta na Lei federal n.º 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, incisos I e IV:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

[...]

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais.

O princípio da precaução incide nos casos em que há risco ou incerteza da ocorrência do dano ambiental. Dessa forma, deve-se examinar de início a potencialidade lesiva do ato para se evitar o risco. Tal princípio tem como objetivo afastar a ameaça de violação ambiental (perigo) devendo incidir mesmo se não houver uma certeza de sua ocorrência, pois diante da incerteza científica, a prudência é o melhor caminho para afastar o dano, especialmente observando a irreversibilidade e falta de possibilidade de reparação.

Dessarte, em decorrência da aplicação do princípio da precaução devem ser analisados o grau de ameaça e a valoração da demonstração científica com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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 possuem 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.



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

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



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

[...].

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

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



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

3. Conclusão.

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

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; 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 Poder idealizador da norma questionada, na sua condição de canal 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;



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

1) RECOMENDA-SE ao Excelentíssimo Prefeito do Município de Lagoa da Prata:

- a implementação das medidas tendentes à **revogação** dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 273 da Lei Complementar n.º 005/1991.

2) Fixa-se, 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 do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

3) Na ocasião, 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-se ao Excelentíssimo Prefeito Municipal:

- 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 acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação, e, em caso de não cumprimento, a remessa da cópia da autenticada da Lei Complementar n.º



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

005/1991 com sua respectiva certidão de
vigência.

Belo Horizonte, 10 de julho de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE