

PARECER

EMENTA: O Município de São Paulo, para além da sua condição cosmopolita de seguir a tendência avançada de diversos países, têm ampla competência constitucional para proibir a produção e a comercialização de *foie gras* e de artigos de vestuário feitos com pele de animal abatido exclusivamente para tal finalidade, uma vez que tais medidas se inserem nos catálogos de proteção ao meio ambiente e de preservação da fauna, cuja competência é comum e concorrente entre os Entes federados, segundo disposições dos artigos 23, incisos VI e VII e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

A Sociedade Vegetariana Brasileira – SVB solicita nosso parecer acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0537/13, de autoria do Nobre Vereador Laércio Benko, aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo, ora submetido à sanção do Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, Doutor Fernando Haddad.

02 - O Projeto de Lei nº 0537/13 foi aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo com o propósito de proibir a produção e a comercialização de *foie gras* e de artigos de vestuário confeccionados com

pele de animais, excetuados os oriundos da produção pecuária em geral. Vejamos a redação dos três primeiros artigos do PL em exame:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção dos animais no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º Fica proibida a produção e comercialização de Foie Gras, in natura ou enlatado, nos estabelecimentos comerciais situados no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 3º Fica proibida a comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro animal criados exclusivamente para a extração e utilização de pele no âmbito do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Não serão alcançados pelo disposto nesta lei os produtos confeccionados com peles oriundos da produção pecuária em geral.

03 - Para a análise da sua constitucionalidade, inicialmente, cabe observar que o Projeto de Lei nº 0537/13 mereceu aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo, por meio do Parecer nº 825/2015, foro este competente para exercer o controle preventivo de constitucionalidade, circunstância esta que, por si só, milita em favor da sua compatibilidade constitucional.

04 - Com efeito, o PL em questão estabelece regra de proteção ao meio ambiente, com restrição à produção e comercialização dos produtos de origem animal que especifica, quais sejam, *foie gras* e vestuário com pele animal que não seja da pecuária em geral.

05 - Em se tratando de norma de natureza ambiental e de preservação da fauna, a Constituição Federal reserva competência comum

dos quatro Entre federativos para tratar das matérias, como se observa do seu artigo 23, incisos VI e VII:

Art. 23/CF. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

...

VI – proteger o meio ambiente ...;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

06 - Por sua vez, o artigo 30, incisos I e II, da Carta de 88, confere a competência legislativa municipal da seguinte forma:

Art. 30/CF. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

07 - Desta forma, a análise da competência municipal para este tipo de iniciativa deve conjugar o seu conteúdo material com o interesse local ou atender à característica suplementar da medida em relação à legislação federal e à estadual, como destacam balizados doutrinadores constitucionalistas.

08 - GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO *in* “Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva/IDP, São Paulo, 2007, pág. 774, destacam que:

“Para a defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos os entes federais; daí ter enumerado no artigo 23 competências, que também figuram

deveres, tal a de ‘zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público’, o de proteger o meio ambiente...

Essas competências são chamadas de concorrentes, porque os vários entes da Federação são tidos por aptos para desenvolvê-las.”

09 - E complementam, os referidos autores, na pág. 776, da mesma obra acima citada:

“Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A norma municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes.”

10 - ALEXANDRE DE MORAES *in* “Direito Constitucional”, Editora Atlas, São Paulo, 25ª edição, 2010, pág. 314, assinala que:

“A função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Desta forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica do município, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão *interesse local* como catalisador dos assuntos da competência municipal.”

11 - MARCELO NOVELINO *in* “Manual de Direito Constitucional”, Editora Método, São Paulo, 8ª edição, 2013, pág. 716, destaca, com a precisão que lhe é peculiar, que:

“Os Municípios, apesar de não estarem elencados entre os entes federativos com competência concorrente, poderão *suplementar a legislação federal e estadual* no que couber (CF, art. 30, II), como no caso de assuntos de *interesse local* (CF, art. 30, I).”

12 - O trecho acima transcrito contém a seguinte nota de pé de página:

“STF – RE 308.399/MG, rel. Min. Carlos Velloso (29.03.2005): ‘A legislação suplementar, é sabido, preenche vazios. No caso em discussão, [...] a lei municipal não foi além do conteúdo das leis federal e estadual, senão que se limita a estabelecer procedimentos administrativos para a realização do tombamento, sem dispor de forma diversa do que estabelecido nas leis federal e estadual. A lei municipal objeto da causa tem, pois, legitimidade constitucional’.”

13 - Cabe também aqui a transcrição de outra nota de rodapé assinalada pelo mesmo autor, na página 715, da referida obra:

“STF – ADI 2.396 MC/MS, Rel. Min. Ellen Gracie (26.09.2001): ‘Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixadas pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta’.”

14 - Portanto, na esteira da doutrina e da jurisprudência acima transcritas, insta perquirir se o Projeto de Lei nº 0537/13 atende às exigências constitucionais, previstas no artigo 30, incisos I ou II, da

Constituição Federal, no que diz respeito ao interesse local ou quanto à suplementação da legislação estadual e federal.

15 - Quanto ao interesse local, este se encontra cabalmente caracterizado no Capítulo V da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de onde se destacam os artigos 180, 182 e 188. Vejamos:

Art. 180/LOMSP – O Município, em cooperação com o Estado e a União, promoverá a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente.

...

Art. 182/LOMSP – O Município coibirá qualquer tipo de atividade que implique em degradação ambiental e quaisquer outros prejuízos globais à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente:

...

Art. 188/LOMSP – O Município coibirá o tráfico de animais silvestres, exóticos e de seus subprodutos e sua manutenção em locais inadequados, bem como protegerá a fauna local e migratória do Município de São Paulo, nesta compreendidos todos os animais silvestres ou doméstico, nativos ou exóticos.

16 - Como se verifica, um município como o de São Paulo, que comporta uma das maiores cidades do mundo, com vocação eminentemente cosmopolita, tem como interesse local o catálogo ambiental em toda sua amplitude.

- 17 - Por outro lado, quanto à suplementação da legislação estadual e federal, preenchendo de forma harmoniosa os seus vazios, o Projeto de Lei nº 0537/13 também se revela manifestamente constitucional.
- 18 - Nos idos de 1934, o governo Getúlio Vargas editou o Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934, estabelecendo medidas de proteção aos animais.
- 19 - A ordem constitucional brasileira, inaugurada com Constituição de 05 de outubro de 1988, também trouxe grande preocupação em relação aos animais, assegurando-lhes, como garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a vedação de práticas que os submetam à crueldade, como se observa dos claros termos do inciso VII do parágrafo primeiro do artigo 225 da Lei Maior, promulgada, neste particular, com os seguintes termos:
- Art. 225/CF – 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.
- 20 - A Lei nº 9.605/98, em nível federal, tipificou como crime ambiental, em seu artigo 32:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

21 - A Lei nº 15.566/14, em nível estadual, proíbe a criação de animais com a finalidade exclusiva de extração de peles. Vejamos o que estampa o seu artigo 1º:

Artigo 1º - Fica proibida no Estado de São Paulo a criação ou manutenção de qualquer animal doméstico, domesticado, nativo, exótico, silvestre ou ornamental com a finalidade exclusiva de extração de peles.

22 - Como se verifica, o Projeto de Lei nº 0537/13, encontra-se em perfeita harmonia com a legislação federal e estadual, o que atende às exigências do inciso II do artigo 30 da Constituição Federal.

23 - Por todo o exposto, nosso parecer é pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0537/13, de autoria do nobre Vereador Laércio Benko, junto à Câmara Municipal de São Paulo, tanto em relação à competência municipal para tratar da matéria quanto pelo seu conteúdo de mérito, cuja sanção pelo Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, Doutor Fernando Haddad, colocará a legislação da Cidade de São Paulo entre as mais avançadas do mundo em relação à proteção ao meio ambiente e à preservação da fauna.

São Paulo, 23 de junho de 2015.

Ulisses Borges de Resende

OAB - DF 4.595