

# **PARECER N° , DE 2016**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 631, de 2015, do Senador Marcelo Crivella, que *institui o Estatuto dos Animais e altera a redação do art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

## **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 631, de 2015, do Senador Marcelo Crivella, que *institui o Estatuto dos Animais e altera a redação do art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.*

Em seus 15 artigos o PLS nº 631, de 2015, dispõe sobre (i) objetivos, conceitos e delimitação de aplicação da norma (arts. 1º a 3º); (ii) direitos dos animais ao bem-estar e obrigações destinadas à guarda de animais (arts. 4º e 5º); (iii) proibição de práticas consideradas maus-tratos (arts. 6º e 7º); (iv) infrações e penalidades (arts. 8º a 11); e (v) disposições finais e transitórias (arts. 12 a 15).

Em suas disposições finais e transitórias, o projeto altera o art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para aumentar a pena do crime de maus-tratos a animais. De acordo com o art. 15, a lei resultante da proposição entrará em vigor decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial.

Como bem observa o autor, segundo a justificação apresentada, nosso texto constitucional reconhece o valor intrínseco conferido aos animais, inexistindo tolerância a atos cruéis contra eles perpetrados.

Finalmente, de acordo com o autor, a proposição assegura a proteção à vida e ao bem-estar dos animais, mediante a tutela estatal e a consideração da sua integridade física e mental como interesse difuso.

O PLS foi distribuído à CCJ e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Em 23.03.2016, foi apresentada a Emenda nº 1-CCJ, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues.

## II – ANÁLISE

O projeto em análise não apresenta vício de regimentalidade. Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria atinente ao direito civil.

A Constituição Federal (CF) confere ao meio ambiente o status de direito fundamental, em seu art. 225. A proteção e a defesa dos animais, bem como a vedação à crueldade, são expressamente previstas no inciso VII do § 1º do art. 225, que prescreve ao Poder Público a incumbência de *proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade.* Importa destacar, do dispositivo constitucional que trata da proteção ambiental, o § 3º, por instituir a responsabilidade civil, penal e administrativa às condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente.

Ao incumbir ao Poder Público e à sociedade a proteção e a defesa dos animais, a proposição encontra amparo constitucional, já que o próprio texto constitucional exige lei para regulamentar a temática.

Quanto à competência para legislar sobre o assunto, o inciso VI do art. 24 da CF atribuiu competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre fauna, caça, conservação da natureza e proteção ambiental.

A proposição, outrossim, não viola as cláusulas pétreas, estabelecidas nos incisos I a IV do § 4º do art. 60 da CF. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, em conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do § 1º do seu art. 61. Assim, não se vislumbra óbice quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura praticamente irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) possui o atributo da generalidade, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; (iii) se afigura dotado de potencial coercitividade, isto é, a possibilidade de imposição compulsória do comportamento normativo estabelecido; e (iv) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que o PLS nº 631, de 2015, necessita de adequações para melhor atender ao disposto na Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, dentre outros objetivos, visa a proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas as características esperadas pela lei, a saber: clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos. Nesse sentido, propomos substitutivo com o intuito de aprimorar o Projeto, tornando-o mais preciso e adequado.

As alterações de técnica legislativa propostas no substitutivo abrangem: inclusão de artigo definindo o escopo da lei; correção da grafia dos filos e subfilos, que estavam em “itálico”, contrariando as regras taxonômicas (art. 1º); supressão de expressões que poderiam ensejar insegurança jurídica, tal como “por razões não justificáveis”, constante do art. 1º, § 1º, do projeto original, sem prejuízo de substituí-las por outras que garantam, ao mesmo tempo, os objetivos da proposta e maior precisão normativa; concentração de todos os objetivos em um único artigo; supressão das definições dos táxons aos quais a Lei se aplicará (art. 3º, incisos I e II, do projeto original), a fim de não torná-la obsoleta quando da atualização científica; aprimoramento da redação; harmonização com jurisprudência de tribunais superiores; harmonização com a Lei de Crimes Ambientais no que diz respeito às infrações e sanções administrativas.

Por outro lado, no mérito, com relação à previsão expressa de lesão à esfera moral dos animais, é imperioso perceber que, entre nós, a atual ordem constitucional, muito embora preveja sua proteção, não trata os animais como sujeitos de direito capazes de autorizar que a legislação infraconstitucional os equipare, nesse sentido, aos seres humanos.

Em outras palavras, não reconhecemos aos integrantes da fauna a mesma esfera de proteção jurídica que conferimos aos seres humanos, até porque, seria por demais complexo definir juridicamente quais valores morais consubstanciariam tal âmbito de proteção.

Como se sabe os valores morais estão comumente ligados à reputação, ao nome, à imagem, daí porque estes valores são inteiramente aplicáveis às pessoas jurídicas, razão pela qual sugerimos a supressão de algumas expressões e dispositivos.

Ainda quanto ao mérito, propomos algumas contribuições expressas no substitutivo, tais como a obrigatoriedade de promover identificação individual dos animais de estimação, para melhorar a aplicação da Lei; bem como a explicitação da vedação de maus-tratos em práticas culturais, recreativas e econômicas e ampliação do rol de condutas consideradas “maus-tratos”.

A Emenda nº 1 – CCJ, de autoria do ilustre Senador Randolfe Rodrigues, sustenta que com a elevação das penas propostas, os infratores deixarão de prestar serviços à comunidade, ou pagar cestas básicas, como forma de composição de dano, e poderão ser presos pelo cometimento do delito, reduzindo assim a imagem de impunidade que paira sobre aqueles que violam o direito dos animais.

De fato, mesmo nos termos do substitutivo ora apresentado, o crime de maus-tratos ainda será, em termos processuais penais, tratado como de menor potencial ofensivo, e por isso não permitirá, em regra, que agressores sejam punidos com prisão. Entretanto, muito embora compreendamos a nobre intenção veiculada na emenda, somos contrários à sua aprovação, vez que a pena de prisão, não necessariamente garante a eficácia pretendida pela Lei e, além disso, pode produzir efeitos nefastos para camadas mais carentes da população.

Como se sabe, há um número imenso de pessoas humildes que detém guarda de animais em condições precárias, as vezes até por ignorarem

métodos adequados para melhor garantir a saúde e o bem-estar animal, ou mesmo, por impossibilidade financeira de fazê-lo. Daí que, acatar a emenda ora em análise significaria sujeitar essas pessoas à prisão, além das gravosas medidas que já estão previstas no presente projeto de lei. Trata-se, pois, de impacto social relevante que não pode ser ignorado.

Também é preciso ter em mente que a Lei nº 9.099/1995, ao prever tratamento diferenciado para infrações de menor potencial ofensivo, pretendeu abordagem mais educativa que punitiva para coibir certos ilícitos. No caso de maus tratos contra animais tal abordagem ganha especial relevo, pois além da penalidade imposta também será possível a conscientização daqueles que cometem tais delitos, sem, entretanto, a necessidade de encarceramento, que, sabemos, nem sempre é medida eficaz para a reeducação ou inibição das condutas criminosas.

Ademais, no substitutivo ora proposto, ampliamos sensivelmente o caráter repressivo da proposição, inclusive com aumento de penas aliadas a sanções administrativas bastante gravosas, notadamente a proibição de guarda, posse ou propriedade de animais, pelo período de até quatro anos.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela rejeição da Emenda nº 1 – CCJ e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 631, de 2015, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº 2 - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 631, DE 2015**

Institui o Estatuto dos Animais e altera a redação dos arts. 32, 72 e 75 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** Esta Lei institui o Estatuto dos Animais e disciplina sanções contra o seu descumprimento.

*Parágrafo único.* O disposto nesta Lei aplica-se aos animais das espécies classificadas no filo Chordata, subfilo Vertebrata, exceto a espécie humana.

**Art. 2º** Os animais são considerados seres sencientes, devendo ser dispensada a eles a dignidade de tratamento compatível com essa condição.

**Art. 3º** Ninguém deverá causar dor ou sofrimento aos animais.

§ 1º Exetuam-se do disposto no *caput*, os casos de controle de zoonoses, controle de espécies invasoras e de ensino e pesquisa científica na área da saúde, expressamente previstos na legislação, quando não houver método que evite totalmente a dor e o sofrimento, devendo ser adotadas todas as medidas disponíveis para reduzi-los ao máximo.

§ 2º O abate de animais, para fins comerciais, será objeto de legislação específica, com a adoção de métodos que minimizem, o máximo possível, o sofrimento e a dor dos animais.

**Art. 4º** São objetivos desta Lei:

I – assegurar e proteger a integridade física e o bem-estar animal em todo o território nacional;

II – garantir o acesso à informação sobre o bem-estar animal e o estímulo à conscientização e à educação para a guarda responsável;

III – combater os maus-tratos e toda forma de violência, crueldade e negligência praticadas contra os animais;

IV – proteger os animais contra sofrimentos desnecessários, prolongados e evitáveis;

V – promover a saúde dos animais com vistas a garantir a saúde da população humana e a melhoria da qualidade ambiental como parte da saúde pública.

*Parágrafo único.* Para os efeitos desta Lei entende-se por bem-estar animal a promoção da saúde física e mental dos animais, observada a sua função ecológica, de modo a lhes assegurar o provimento de suas necessidades naturais.

## CAPÍTULO II

### DO DIREITO DOS ANIMAIS AO BEM-ESTAR

**Art. 5º** Todos os animais em território nacional possuem direito à existência em um contexto de equilíbrio biológico e ambiental, de acordo com as peculiaridades das espécies, variedades, raças e indivíduos.

*Parágrafo único.* A integridade física e mental e o bem-estar animal são considerados objetos de interesse difuso, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-los e de promover ações que garantam o direito estabelecido no *caput*, por meio de estímulo à pesquisa, experimentação científica e acesso à medicamentos veterinários, ainda que não disponíveis no mercado nacional, conforme regulamentação do Poder Público, além de coibir práticas contrárias a esta Lei.

## CAPÍTULO III

### DOS DEVERES EM RELAÇÃO À GUARDA DE ANIMAIS

**Art. 6º** Toda pessoa física ou jurídica que mantenha animal sob sua guarda ou cuidados deverá:

I – fornecer alimentação e abrigo adequados à espécie, variedade, raça e idade do animal;

II – garantir espaço adequado e apropriado para a manifestação do comportamento natural, individual e coletivo, da espécie;

III – assegurar a inexistência de circunstâncias capazes de causar ansiedade, medo, estresse ou angústia de maneira frequente, constante ou intensa;

IV – empreender esforços para que o animal conviva ou seja alojado com outros da mesma espécie, respeitados o seu comportamento e suas características específicas;

V – prover cuidados, medicamentos e assistência médico-veterinária quando constatada doença ou dor e sempre que for necessário;

VI – providenciar identificação individual dos animais de estimação, exceto em caso de impossibilidade física, por meios que não impliquem maus-tratos.

## *CAPÍTULO IV*

### *DA VEDAÇÃO AOS MAUS-TRATOS*

**Art. 7º** São vedadas quaisquer formas de maus-tratos e atos de crueldade contra os animais.

§ 1º Consideram-se maus-tratos, sem prejuízo de outras condutas decorrentes de ação ou omissão, dolosa ou culposa, direta ou indireta, a exposição de animais a perigo ou a danos diretos ou indiretos à integridade física, à saúde e ao bem-estar, causando-lhes dor, lesões, sofrimento ou dano de natureza física.

§ 2º Não serão toleradas práticas de maus-tratos sob a justificativa de tradição cultural, recreação ou exploração econômica.

**Art. 8º** São também consideradas maus-tratos contra os animais as seguintes condutas:

I – forçar um animal a realizar movimentos contrários à sua natureza ou além de sua capacidade física, individualmente considerada, exceto em situações de emergência;

II – usar substâncias químicas ou objetos, ferramentas ou equipamentos para estímulo físico ou psicológico do animal explorado para a prática desportiva, laboral, recreativa, publicitária ou artística, incluindo apresentações e eventos similares, exceto quando estritamente necessário e indolor para sua locomoção normal ou em situações de emergência;

III – desfazer-se da guarda de animal, abandonando-o ou deixando-o em situação de perigo em qualquer recinto ou ambiente, público ou privado, artificial ou natural;

IV – abandonar animal domesticado ou criado em cativeiro, ainda que em posse precária, quando despreparado para se alimentar de maneira adequada;

V – submeter animal a treinamentos, eventos, apresentações circenses, ações publicitárias, filmagens ou exposições que causem dor, sofrimento ou dano de natureza física;

VI – comprar, vender ou expor à venda animal doente ou incapaz de sobreviver sem dor ou sofrimento, exceto para tratamento imediato;

VII- sujeitar animal a situações de risco de dor, sofrimento ou dano perante outro animal;

VIII – treinar animal para desenvolver comportamento agressivo contra sua própria espécie ou espécie distinta;

IX – forçar de qualquer maneira a alimentação do animal, exceto em benefício de sua própria saúde, ou ministrar-lhe alimentação inadequada ou com substâncias impróprias;

X – utilizar dispositivo para aplicação de descargas elétricas em animal para impedir seus movimentos ou para forçá-lo a se movimentar, causando considerável dor, sofrimento ou dano;

XI – praticar ato de violência física contra animal;

XII – privar o animal de acesso à água ou a alimentação adequada;

XIII – confinar animal em recinto com indivíduo da mesma espécie ou de espécie distinta que lhe cause medo, perigo, agressão ou qualquer tipo de dano;

XIV – sujeitar o animal ou causar a ele qualquer tipo de risco ou dano à sua integridade física e sanitária.

## CAPÍTULO V

### DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

**Art. 9º** Constitui infração administrativa contra a proteção e defesa do bem-estar animal toda ação ou omissão que implique ato de abuso ou maus-tratos, inobservância de preceitos estabelecidos nesta Lei, especialmente nos arts. 5º, 6º e 7º, ou desobediência às normas dos órgãos e entidades públicos competentes.

**Art. 10º** Sem prejuízo das sanções de natureza cível e penal cabíveis, as infrações às disposições desta Lei serão autuadas aplicando-se, no que couber, o disposto nos arts. 70 a 76, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, levando-se em conta:

I – o sofrimento prolongado e as consequências para a saúde do animal;

II – as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º Responde pela infração quem, por ação ou omissão, de qualquer modo, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar.

§ 2º Responde pela infração cometida por menor ou pessoa incapaz o seu responsável legal ou quem, no momento do fato, detenha sua guarda, nos termos da legislação aplicável.

**Art. 11.** São circunstâncias agravantes das infrações:

I – agravamento do estado de saúde de animal doente, ferido, extenuado ou mutilado;

II – quando os atos de crueldade resultarem em morte do animal ou em lesão grave;

III – reincidência em infrações previstas nesta Lei;

IV – ter o agente cometido a infração:

a) para obter vantagem pecuniária;

- b) coagindo outrem para a execução material da infração;
- c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, a saúde pública;
- d) concorrendo para danos à propriedade alheia;
- e) com o emprego de métodos crueis para abate ou captura de animais ou em espécimes em avançado estado de prenhez;
- f) mediante fraude ou abuso de confiança;
- g) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental;
- h) facilitada por agente público no exercício de suas funções.

**Art. 12.** São circunstâncias atenuantes das infrações:

I – baixo grau de instrução ou escolaridade do agente;

II – arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano ao animal;

III – colaboração com os agentes encarregados da fiscalização;

IV – ter o agente cometido a infração para proteger pessoa ou animal contra dano iminente, não se tratando de estado de necessidade.

**Art. 13.** O cometimento de nova infração a esta Lei pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contados da lavratura de auto de infração anterior devidamente confirmado em julgamento implica:

I – aplicação da multa em triplo, no caso de cometimento de mesma infração; ou

II – aplicação da multa em dobro, no caso de cometimento de infração distinta.

**Art. 14.** A advertência não será aplicada às infrações graves, assim consideradas aquelas que resultem em lesão grave permanente ou morte do animal.

**Art. 15.** É vedada a aplicação de nova sanção de advertência no período de três anos contados do julgamento definitivo da última sanção aplicada.

## CAPÍTULO VI

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 16.** A legislação e as políticas públicas que produzam impacto sobre o bem-estar animal levarão em consideração o disposto nesta Lei.

**Art. 17.** Sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, os responsáveis pelas infrações ao disposto nesta Lei responderão solidariamente pela reparação integral dos danos causados aos animais.

*Parágrafo único.* Aplicam-se às ações de proteção e defesa do bem-estar animal as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive quanto ao inquérito civil.

**Art. 18.** O art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

Pena – reclusão, de um a dois anos, e multa.

.....

§ 2º A pena é aumentada pela metade se ocorre lesão grave e permanente do animal.

§ 3º A pena é aumentada em dobro, caso ocorra a morte do animal”  
(NR)

**Art. 19.** O art. 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 72.** .....

.....  
XI - .....

XII – perda definitiva da guarda, posse ou propriedade de animais.

.....  
§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e de promoção do bem-estar animal.

.....  
§ 8º .....

.....  
V - .....

VI – proibição de guarda, posse ou propriedade de animais, pelo período de até quatro anos” (NR)

**Art. 20.** O art. 75 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 75.** O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).” (NR)

**Art. 21.** Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, 30 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ANTONIO ANASTASIA, Relator