



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o
Projeto de Lei da Câmara nº 39, de
2015, que *criminaliza condutas
praticadas contra cães e gatos e dá
outras providências*.

Relator: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei da Câmara nº 39, de 2015, objetivamente, visa criminalizar condutas que atentem contra a vida, a saúde ou a integridade física ou mental de cães ou gatos.

Para tanto, no art. 2º, propõe tornar crime a ação de “matar cão ou gato”, fixando, para tanto, pena de detenção de 3 a 5 anos. Nessa assentada, no § 1º, estabelece causa de excludente de crime, quando se tratar de eutanásia controlada e assistida. No § 2º, estabelece hipótese de criminalização diversa do *caput*, com pena minorada para o máximo de 3 anos de detenção, na hipótese de delito praticado para fins de controle de zoonose sem comprovação irrefutável de enfermidade infectocontagiosa. Por fim, prevê hipótese de aumento de pena, em um terço, se o crime for praticado com emprego de veneno, fogo, asfixia, espancamento e outros meios reprováveis que menciona.

O art. 3º prevê crime em que o sujeito ativo seja agente público responsável pela preservação da vida animal, na hipótese de omitir-se na assistência ou solicitação de socorro. Para tal, fixa pena de detenção de 1 a 3 anos.

O art. 4º prevê o crime de abandono de cães e gatos, prevendo



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

pena de detenção de 3 meses a 1 ano. O art. 5º define o crime de promoção de luta entre cães, com pena máxima de 5 anos de reclusão. A seu turno, o art. 6º estabelece o crime de exposição a perigo, com pena de 3 meses a 1 ano. Por fim, os arts. 7º, 8º e 9º preveem hipóteses de aumento da pena.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

O relator, nobre Senador Alvaro Dias, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, e, no mérito, por sua aprovação, mediante a propositura de 6 emendas. Em apertada síntese, as emendas propostas readequam o sistema de punições proposto, minorando consideravelmente as penalidades, tornando mais objetiva e clara a redação legislativa penal, tudo com o firme e louvável propósito a fim de elidir contradições e termos excessivamente subjetivos ou inadequados.

Este é o relatório.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, apresento "Voto em Separado" ao Parecer do relator, Senador Alvaro Dias, pelos fundamentos a seguir.

Reconhecemos a qualidade ímpar do relatório apresentado pelo nobre parlamentar. Porém, registramos opinião divergente, na medida em que entendemos que a matéria padece de vícios de constitucionalidade e juridicidade diversos, além de ser reprovável quanto ao seu mérito.

Em primeiro lugar, quanto à **constitucionalidade** da proposta, entendemos haver vício material. Isso porque a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 225, § 1º, a obrigatoriedade de proteção geral, pelo Poder Público, da fauna e da flora.

Não houve, por assim dizer, uma apreciação qualitativa,



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

determinante ou especificadora, pelo constituinte, das espécies animais merecedoras de proteção estatal. À toda evidência, buscou-se assegurar, em nome do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – preceito lavrado no *caput* daquele mesmo art. 225 –, um *status* protetivo geral e indeterminado das espécies animais no território nacional.

Com efeito, o constituinte detalhou o que abrange o dever de proteção à fauna e à flora, na medida em que também vedou – expressamente – “as práticas que (...) submetam os animais a crueldade.”

Além dessa, as duas outras referências normativas de proteção animal constante da Lei constitucional estão firmadas pela competência material comum da União, Estados, DF e Municípios de preservar “as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, inc. VII) e da competência legislativa concorrente em matéria ambiental (art. 24, inc. VI).

Dessa maneira, observa-se que a Constituição federal não optou pela proteção especial de determinadas categorias de espécie animal em detrimento de outras. Aliás, o simples fato de haver norma constitucional sobre a questão é digno de nota: o Brasil é um dos poucos países que teve a visão e a coragem de editar, a nível constitucional, um dispositivo que projete normatização especial sobre direitos aos animais.

É certo, porém, e devemos reconhecer isso, que igual e ostensivamente não se vedou a proteção penal específica, tendo o constituinte remetido essa decisão a uma opção de política legislativa, calcada na interpretação sistêmica da norma constitucional, de maneira a se autorizar a ostentação do poder legiferante sobre o feixe de valores normativos proposto na Lei fundamental. Porém, ao fazê-lo, é preciso observar os demais princípios constitucionais, de forma a legitimar o processo legislativo infraconstitucional, especialmente em matéria penal.

Exatamente por tais razões, inexistindo restrição expressa ou impedimento material objetivo para a legislação infraconstitucional redesenhar o ordenamento legislativo penal, admite-se, em restritas e



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

eventuais oportunidades, a opção – justificadamente – pela inovação penal.

Foi com esse espírito que se editaram e recepcionaram leis penais extravagantes, como, por exemplo, a Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987, que “proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências”.

De outro lado, reforçando a proposta de generalidade da norma protetiva quanto ao bem jurídico guarnecido, a própria edição da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988 – Lei de Crimes Ambientais, tem o condão de demonstrar, de forma clara e inequívoca, a opção legislativa pela proteção generalizada da fauna, sem determinação de espécie animal. Privilegiou-se, assim, a guarda da vida e da integridade física de todos os animais, bem como do seu bem-estar.

Trata-se, na verdade, de uma norma alinhada ao que dispõe a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada na assembleia da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em Bruxelas, Bélgica, em 27 de janeiro de 1978. Seu artigo de entrada é peremptório, tanto quanto os demais:

Artigo 1º

Todos os animais nascem iguais diante da vida, e têm o mesmo direito à existência.

Artigo 3º

- a) Nenhum animal será submetido a maus tratos e a atos cruéis;
- b) Se a morte de um animal é necessária, deve ser instantânea, sem dor ou angústia.

Artigo 5º

- a) Cada animal pertencente a uma espécie, que vive habitualmente no ambiente do homem, tem o direito de viver e crescer segundo o ritmo e as condições de vida e de liberdade que são próprias de sua espécie;
- b) Toda a modificação imposta pelo homem para fins mercantis é contrária a esse direito.



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

Portanto, admitir-se-ia, em situações extraordinárias e incontestavelmente justificadas, a proteção individualizada, como, por exemplo, diante de risco de extinção iminente de espécie animal ou de práticas culturais e sociais cruéis em demasia face a uma espécie qualquer.

Portanto, entendemos que a proposta não sobrevive à análise de constitucionalidade, não podendo avançar perante esta Comissão.

Quanto à **juridicidade**, entendemos que a proposta igualmente não mereça prosperar.

Impõe-se, por força da Lei Complementar nº 95, de 1998, a unicidade temático-legislativa, algo um tanto vilipendiado pelo projeto em análise. Determina a lei complementar, nesse sentido, que *"o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa"* (art. 6º, inc. IV).

Ocorre que os crimes de biocídio, maus tratos, omissão de socorro, abandono, rinhas e exposição a perigo encontram previsão normativa disciplinada nos arts. 29 e 32, da Lei de Crimes Ambientais; arts. 164, 259, do Código Penal; e arts. 31 e 64, da Lei de Contravenções Penais. Referidas normas, ainda que superada a afronta à isonomia constitucional, disciplinam tais condutas criminais atentatórias aos direitos dos animais.

Há uma lógica subjacente no processamento legislativo: o ordenamento jurídico nacional impõe regras claras e harmônicas ao legislador, a fim de evitar a arbitrariedade na edição de normas penais. A segurança jurídica é pressuposto elementar. Daí a construção doutrinária e jurisprudencial de diretrizes norteadoras da produção legiferante. São as seguintes:

1. **Adequação:** observância quanto à eficácia das medidas legislativas adotadas, que se mostrem aptas a atingir os fins desejados;



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

2. *Necessidade e inovação*: havendo outro meio legal para a finalidade perseguida, desnecessária a norma proposta.
3. *Proporcionalidade*: a ponderação estrita entre o alcance da intervenção estatal legislativa na vida do cidadão acusado daquela prática criminosa deve ser adequado, em justa medida, aos objetivos perseguidos pelo legislador.

Claro está, portanto, que o PLC não alcança os requisitos de adequação, necessidade e novidade, sendo, pois, injurídico.

Quanto à **técnica legislativa**, o PLC, ao sobrepor-se às regras penais previstas no sistema legislativo criminal hoje vigente, não buscou promover uma adequação específica face à colisão legislativa e à projeção de sua eficácia ou vigência, tendo omitido, a uma só vez, **cláusula de vigência** e **cláusula revocatória**, tal como impõe a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Finalmente, **no mérito**, a matéria não merece prosperar. A despeito do esforço do nobre relator em espancar os vícios de inconstitucionalidade perante flagrantes subjetividade, imprecisão e contradição nos tipos penais da redação apresentada, as propostas colimadas não observam um número bastante expressivo de variáveis que deveriam ser consideradas na legislação criminal, tais como a definição da condição de procedibilidade da ação penal, as circunstâncias atenuantes e agravantes para imposição e gradação da pena, a qualificação adequada das penas restritivas de direito, a ponderação adequada sobre a dosimetria das penas, entre outros aspectos. Essa omissão remete às normas gerais do Código Penal, o que pode representar dificuldades na aplicação da lei criminal.

Firme nessas razões, temos que a proposta não mereça prosperar.



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela com voto pela **inconstitucionalidade, injuridicidade e regimentalidade** do Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2015, e, no mérito, somos por sua **rejeição**.

Sala da Comissão,

, Presidente

Assinatura manuscrita em tinta azul, com uma letra inicial grande e estilizada.

, Relator