



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Esplanada dos Ministérios – Bloco E – 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 – e-mail: webconjur@mct.gov.br

PARECER Nº 013/2011/LML/CONJUR/MCT

PROCESSO Nº 01200.000161/2011.71

INTERESSADA: Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED).

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3595 – Lei Estadual (São Paulo) nº 11.977, de 25/08/2005 – “Institui o Código de Proteção de Animais do Estado e dá outras providências”.

Ref. Efeitos da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra Lei estadual que baixa Código de Proteção de Animais para São Paulo sobre a disciplina legal editada com o advento da Lei nº 11.794, de 08/10/2008, que criou o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal.

I

Em face da importância do assunto para os trabalhos de rotina do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA), manifestada em e-mail dirigido a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED), às fls. 03, veio a análise desta Consultoria Jurídica solicitação de parecer sobre as reais repercussões para o Estado de São Paulo, e para o próprio CONCEA, diante da propositura, perante o Supremo Tribunal Federal, pelo então Governador daquele Estado, assistido por sua Procuradoria-Geral, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3595, pela qual é questionada a validade da Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, editada pela aludida unidade da Federação, que “*Institui o Código de Proteção de Animais do Estado e dá outras providências*”.

2. A questão de fundo *in casu* reside no posterior advento da Lei (federal) nº 11.794, de 08 de outubro de 2008 (Lei Arouca), que criou o CONCEA, a qual, por sua vez, revogou (art. 27), em sua integralidade, a Lei (federal) nº 6.638, de 8 de maio de 1979 – “*Estabelece normas para a prática didático-científica da vivissecção de animais e determina outras providências*” –, em cujo contexto abrigava (além da “*vivissecção*”), disciplina específica sobre **experimentação animal**, conforme bem salientado pelo Dr. Wothan Tavares de Lima, na qualidade de membro do CONCEA, no e-mail citado acima, que motivou a presente consulta.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

3. Em que pese referida Lei estadual não se limite a regulamentar apenas a **experimentação animal**, na forma prevista no **Capítulo IV**, arts. 23 a 38, seu texto como um todo recebeu fundamentada argumentação contrária, visto se encontrar inquinado por insanáveis inconstitucionalidades, tal como delineado na peça vestibular que deu origem à mencionada ADI nº 3595 (cópia anexa).

4. De fato, as inconstitucionalidades apontadas dizem respeito à esfera de **competências** atribuídas pela Constituição Federal a cada ente da Federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, descritas em seus arts. 22, 24 e 30, conforme adiante será demonstrado.

II

5. Com efeito, ao pretender impor, como condição indispensável para o registro das atividades de **pesquisa com animais**, a necessidade de prévia constituição de Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA), e, ainda, atribuir a tais Comissões a faculdade de recomendar às agências de fomento o indeferimento de projetos **educacionais**, na forma prevista em seus arts. 25 e 26, invadiu referida Lei estadual a competência **privativa da União** prevista no art. 22 da CF/88, que preceitua:

*“Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:*

(...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

(...)

*XXIV – diretrizes e bases da **educação nacional**;*”

(negritamos)

6. Considerando ter sido intenção de nossos constituintes situar dentro da esfera de competência **privativa** da entidade que se encontra no topo da Administração Pública Federal o estabelecimento de regras **legais** relacionadas às matérias que digam respeito, dentre outras, ao **exercício de profissão** ou à **educação nacional**, de interesse **geral**, portanto, impedidos se encontram quaisquer outros entes federativos de baixar ordenamentos jurídicos **locais** sobre tais questões. Vejamos, a propósito, o quanto pretende a Lei do Estado de SP:

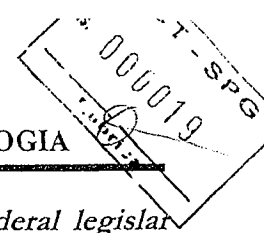
“Art. 25. É indispensável para o registro das instituições de atividades de pesquisa com animais, a constituição prévia de Comissão de Ética no Uso de Animais – CEUA, cujo funcionamento, composição e atribuições devem constar de Estatuto próprio e cujas orientações devem constar do Protocolo a ser atendido pelo estabelecimento de pesquisa.

(...)

Art. 26. As CEUAs poderão recomendar às agências de amparo e fomento à pesquisa científica o indeferimento de projetos, por qualquer dos seguintes motivos:”

III

7. O art. 24 da Carta Política de 1988, por sua vez, disciplina, em seu *caput*, a chamada competência **concorrente** entre a **União**, os **Estados** e o **Distrito Federal**, para **legislar** sobre diversas matérias, em especial, aquela prevista em seu inciso VI, ao estatuir:



“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;” (nossos, os destaques)

8. Para o exercício da competência concorrente, por seu turno, o art. 24 constitucional situa, com absoluta clareza, de que forma pode ser ela exercida, ao estabelecer, em seus §§ 1º a 4º, a chamada competência suplementar, da forma abaixo:

“§ 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.” (grifamos)

9. De se ver, portanto, que, muito embora, em tese, poderia o Estado de São Paulo baixar ordenamento jurídico sobre *“fauna”*, o exercício de tal competência somente se tornaria pleno na inexistência de *“lei federal sobre normas gerais”*, relacionadas a tal matéria, conforme preceitua o § 3º sob transcrição.

10. No caso vertente, ao entrar em vigor, a questionada lei estadual passou a abordar, de forma ampla, temas relacionados à *fauna* que já se encontravam disciplinados em diversos textos legais à época vigentes, conforme é possível demonstrar a seguir, apenas para citar como exemplo, os seguintes aspectos:

1) - Art. 1º - visa criar uma série de definições, classificando os animais em seis categorias, sendo algumas delas inexistentes nas normas gerais então vigentes, como tal a Lei (federal) nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais, que não contempla os animais chamados *“finantrópicos”*, além de conceituar a *“fauna silvestre”* de forma mais restritiva que aquela prevista no então vigente Código de Caça, qual seja, a Lei (federal) nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Senão, vejamos:

Lei (estadual) nº 11.977

“Artigo 1º. Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, estabelecendo normas para a proteção, defesa e preservação dos animais no Estado.

Parágrafo único. Consideram-se animais:

1. silvestres, aqueles encontrados livres na natureza, pertencentes às espécies nativas, migratórias, aquáticas ou terrestres, que tenham o ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras ou em cativeiro sob a competente autorização federal;

2. exóticos, aqueles não originários da fauna brasileira;

3. domésticos, aqueles de convívio do ser humano, dele dependentes, e que não repelem o jugo humano;

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

4. domesticados, aqueles de populações ou espécies advindas da seleção artificial imposta pelo homem, a qual alterou características presentes nas espécies silvestres originais;

5. em criadouros, aqueles nascidos, reproduzidos e mantidos em condições de manejo controladas pelo homem, e, ainda, os removidos do ambiente natural e que não possam ser reintroduzidos, por razões de sobrevivência, em seu habitat de origem;

6. **finantrópicos**, aqueles que aproveitam as condições oferecidas pelas atividades humanas para estabelecerem-se em habitats urbanos ou rurais."

Lei (federal) nº 9.605

"Art. 29. (...)

§ 3º São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras.

(...)

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

Lei (federal) nº 5.197

"Art. 1º. Os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha."

(destacamos)

2) - Capítulo IV (arts. 23 a 38) – busca tratar de forma minuciosa a experimentação animal, estabelecendo condições para a criação e uso de animais em pesquisa científica, além de interferir na autonomia das respectivas instituições, invadindo o poder legiferante Federal, na medida em que, 1º - à época já vigia a Lei (federal) nº 6.638, de 8 de maio de 1979, cujo art. 2º previa disciplina para os biotérios e centros de experiência e demonstração com animais vivos e, 2º - o art. 6º da citada Lei (federal) nº 6.638 atribuía ao Poder Executivo Central competência exclusiva para regulamentá-la, com vistas a especificar o quanto se segue:

"Art. 6º. O Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, regulamentará a presente Lei, especificando:

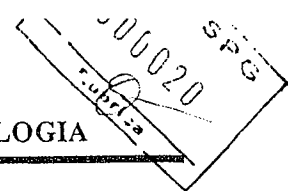
I - o órgão competente para o registro e a expedição de autorização dos biotérios e centros de experiências e demonstrações com animais vivos;

II - as condições gerais exigíveis para o registro e o funcionamento dos biotérios;

III - órgão e autoridades competentes para fiscalização dos biotérios e centros mencionados no inciso I."

(ênfase acrescida)

11. À toda evidência, portanto, que, longe de pretender "suplementar" a legislação federal, referida Lei estadual nº 11.977 ousou veicular medidas de exclusivo foro federal, ora deturpando preceitos constantes de Lei federal vigente, ora ampliando em demasia o alcance de outras, invadindo, dessa forma, o campo de incidência de norma de exclusiva competência do Poder Central.



12. Não bastassem tais aspectos, o advento da Lei Arouca em 2008 teria sepultado por completo referida Lei estadual, se somente esta norma se encontrasse em vigor quando de sua edição.

13. De tal não se trata na espécie, todavia, diante da então vigente Lei (federal) nº 6.638, de 1979, cujos preceitos não teriam sofrido, ao contrário do que se poderia supor, normatização “suplementar” alguma por parte do Estado de São Paulo.

14. Nem sequer lhe socorre *in casu* a hipótese prevista no § 4º do art. 24 constitucional, que trata da suspensão de lei estadual, na superveniência de lei federal geral sobre a mesma matéria, diante da inquestionável ilegitimidade da Lei (estadual) nº 11.977 em sua inteireza, por tudo quanto foi explicitado neste pronunciamento.

IV

15. Por fim, também no que pertine à competência residual atribuída aos Municípios andou mal referida Lei estadual, ao prever, em seu art. 6º, as seguintes condições:

“Artigo 6º. Fica instituído o Programa de Proteção à Fauna Silvestre do Estado.

§ 1º. Todos os Municípios do Estado, por meio de projetos específicos, deverão:

1. atender às exigências legais de proteção à fauna silvestre;
2. promover a integração dos serviços de normatização, fiscalização e de manejo da fauna silvestre do Estado;
3. promover o inventário da fauna local;
4. promover parcerias e convênios com universidades, ONGs e iniciativa privada;
5. elaborar planos de manejo de fauna, principalmente para as espécies ameaçadas de extinção;
6. colaborar no combate ao tráfico de animais silvestres;
7. colaborar na rede mundial de conservação.” (realçamos)

16. Sendo certo competir aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, na forma prevista no inciso I do art. 30 da Carta Magna, as disposições transcritas acima violam de forma acintosa a autonomia político-administrativa que gozam referidos entes da federação brasileira, ao pretender sujeitá-los à observância de regras compulsórias, flagrantemente limitadoras da gestão municipal de seus negócios.

V

17. Destinando-se precipuamente a regular a “criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional” (art. 1º, *caput*), criando, para tanto, “o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA”, com competência, dentre outras, para “formular e zelar pelo cumprimento das normas relativas à utilização humanitária de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica” (art. 4º e art. 5º, I), a Lei nº 11.794/2008 ingressou no mundo jurídico na condição de lei especial, ao disciplinar, de forma abrangente e detalhada, todas as condições básicas para o exercício de tais atividades no País.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

18. De fato, ao contrário do quanto estabelecia a citada Lei (federal) nº 6.638/1979, composta de apenas 8 artigos e carecendo de definições no tocante ao próprio “*órgão competente para o registro e a expedição de autorização dos biotérios e centros de experiências e demonstrações com animais vivos*”, conforme mencionado alhures (inciso I, art. 6º), a Lei Arouca não só criou órgão específico para tal fim (CONCEA - art. 4º), como também, definiu suas competências (art. 5º), sua composição (art. 7º) e uma estrutura básica para seu funcionamento (art. 6º), além de condicionar o exercício das atividades por ela reguladas à constituição das chamadas Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs (art. 8º), cuja estrutura e competência encontram-se igualmente definidas em seus arts. 9º e 10.

19. Diante, assim, da revogação integral da citada Lei (federal) nº 6.638/1979 pela Lei Arouca, indubitosa a ascendência dos preceitos deste novo Diploma legal sobre qualquer outro texto normativo que porventura ainda estivesse em vigor na data de sua edição, sobretudo quando evidenciado à saciedade nestes autos a possibilidade de vir a ser declarada, *in totum*, a inconstitucionalidade da Lei (estadual) nº 11.977 pela Suprema Corte, relembrando, por oportuno, princípio basilar insculpido no art. 2º da Lei de Introdução do Código Civil, que prescreve:

“Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declarar, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

20. Dessarte, ainda que, apenas por amor à argumentação, estivesse em pleno vigor a Lei (estadual) nº 11.977 (suspensa, todavia, por medida cautelar deferida em junho/2008 pelo STF, conforme informações extraídas de seu site, cópia anexa), seu texto sofreria revogação tácita, pelo menos na parte que diz respeito às atividades reguladas pela Lei Arouca, não só por ser com esta incompatível, como também pelo fato da nova norma legal regular “*inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*”.

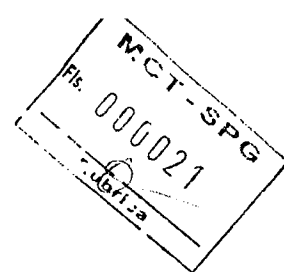
VI

Por todo o exposto, considerando encontrarmos-nos em perfeita sintonia com todos os argumentos que fundamentam a **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3595** de autoria do Governo do Estado de São Paulo, permitimo-nos recomendar a submissão do presente parecer à apreciação da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, com vistas a verificar a possibilidade de a União vir a figurar no pólo ativo da citada *actio*, na condição que melhor julgar pertinente, diante do interesse direto do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal no desfecho da demanda em foco, o que deverá ser providenciado por esta CONJUR, na forma do anexo modelo de Ofício de encaminhamento.

É o parecer, que submetemos à consideração superior.
Brasília/DF, 16 de fevereiro de 2011.



LÍDIA MIRANDA DE LIMA
Coordenadora de Estudos Normativos e Pareceres Substituta



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

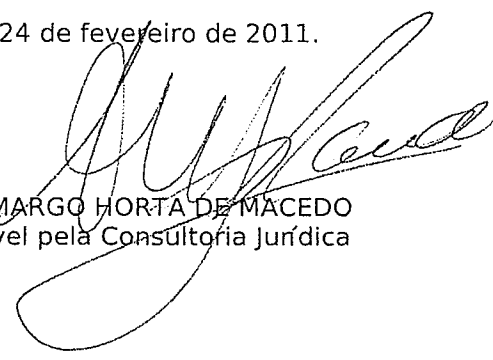
Esplanada dos Ministérios – Bloco E – 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 – e-mail: webconjur@mct.gov.br

Despacho **DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO**

Processo nº. 01200.000161/2011-71.

1. De acordo com o PARECER CONJUR/ MCT/ CMMB Nº 013/2011.
2. Aprovo o pronunciamento emitido, determinando a devolução do processo à área interessada, para dar seguimento do feito consoante recomendações apontadas.

Brasília, 24 de fevereiro de 2011.


ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO
Responsável pela Consultoria Jurídica

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Unidade: Diretoria de Protocolo Geral
Processo nº: 01/2011
DATA: 6/9/2011
Assinatura: [Assinatura]
Servidor