



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer nº 347/2021**

**Assunto: Projeto de Lei nº 162/21 – Aatoria Vereador César Rocha –  
“Dispõe sobre a garantia de disponibilização de alimento e água aos  
animais de rua pelos cidadãos em espaços públicos no Estado”**

## ***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
**“Dispõe sobre a garantia de disponibilização de alimento e água aos  
animais de rua pelos cidadãos em espaços públicos no Estado”** de autoria  
do Vereador César Rocha, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua  
justificativa:

*“É público e notório o grande número de animais abandonados,  
vagando pelo nosso município. Estes e também os animais  
conhecidos como comunitários muitas vezes só conseguem  
sobreviver em razão de pessoas que entendem o sofrimento destes  
animais e oferecem água e comida, que invariavelmente devem ser  
oferecidas em espaços públicos.*

*Muitas das vezes, porém, a insensibilidade de pessoas, sejam ou não  
agentes públicos, impedem que esta ajuda aconteça, proibindo  
diretamente ou até jogando fora o alimento disponibilizado a estas  
vítimas do descaso e crueldade humana.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Assim, a fim de impedir que este impedimento se torne costumeiro, dá-se a necessidade de aprovação deste projeto de lei, para que nosso município se adeque à legislação internacional e federal no sentido de defesa dos direitos dos animais."*

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao*

(ACP)✱



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

Verificamos ainda, que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que tange à proteção ao meio ambiente que inclui a fauna cujos animais silvestres e domésticos são considerados seus integrantes:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*“Art. 179. O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção aos cursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.*

*“Art. 180. São atribuições e finalidade do sistema administrativo mencionado no artigo anterior:*

*(...)*

†  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*XI - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, captura, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;"*

Nessa esteira temos o Código de Proteção aos Animais do Estado de São Paulo instituído pela Lei Estadual nº 11.977/05:

**"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;*
- 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*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

**Artigo 2º- É vedado:**

*I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência, prática ou atividade capaz de causar-lhes sofrimento ou dano, bem como as que provoquem condições inaceitáveis de existência;*

*II - manter animais em local desprovido de asseio ou que lhes impeça a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;*

*III - obrigar os animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento, para deles obter esforços que não se alcançariam senão com castigo;*

*IV - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cujo abate seja necessário para consumo;*

*V - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cuja eutanásia seja recomendada;*

*VI - vender ou expor à venda animais em áreas públicas sem a devida licença de autoridade competente;*

*VII - enclausurar animais conjuntamente com outros que os molestem;*

*VIII - exercitar cães conduzindo-os presos a veículo motorizado em movimento;*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*IX - qualquer forma de divulgação e propaganda que estimule ou sugira qualquer prática de maus-tratos ou crueldade contra os animais.*

Por tratar-se de projeto que estabelece conteúdo programático, não impondo expressamente a forma de execução das ações derivadas de seus preceitos, a priori, não se vislumbra invasão à reserva da administração, amoldando-se ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal consolidado a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral da matéria:

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adotou o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.136, DE 12 DE SETEMBRO, DE 2018, A QUAL DISPÕE SOBRE A*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*APREENSÃO E A GUARDA DE CAVALOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL.*

1) *Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna doméstica, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente.*

2) *Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto: 1) às expressões: a) "junto ao Setor de Fiscalização do Município" constante do art. 3º da norma impugnada; b) "da Vigilância Sanitária Municipal" constante do §1º do art. 9º e c) "com a participação da Vigilância Sanitária" constante do art. 13, e, 2) à determinação prevista no art. 5º (cadastramento e arquivo de dados pela Prefeitura Municipal). Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta art. 47, II e XIX, da Constituição Paulista.*

3) *Violação ao princípio da legalidade (art. 111, da Constituição Estadual). Previsão, pelos artigos 4º e 6º da norma impugnada, de sanção pecuniária através de ato normativo do Poder Executivo. Descabimento. Sanções administrativas que devem ser fixadas por lei.*

4) *Inconstitucionalidade também reconhecida com relação ao artigo 12 da norma impugnada, o qual dispõe sobre a isenção de responsabilidade do Município pela morte de animais apreendidos, bem como por dano, roubos, furtos ou fuga de animais ocorridos em circunstâncias alheias à sua vontade, em afronta ao art. 37, § 6º, da*

*J*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva de todos os entes federativos.*

*Ação julgada parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: a) as expressões “junto ao Setor de Fiscalização do Município” constante do art. 3º; “da Vigilância Sanitária Municipal” constante do §1º do art. 9º e “com a participação da Vigilância Sanitária” constante do art. 13 e b) os artigos 4º, 5º, 6º e 12, todos da Lei 4.136, de 12 de setembro de 2018. Efeito ex tunc.*

*(...)*

*Pois bem. Como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual<sup>1</sup> (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais matérias, por exclusão, de competência concorrente de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o caput do referido art. 24.*

*Este o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:*

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca<sup>2</sup>”*

*Portanto, no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).*

*Quanto ao tema, lição de Hely Lopes Meirelles:*

†  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”*3”.

*Analisando a norma impugnada, verifica-se que a matéria por ela tratada estabelece ação voltada à proteção da fauna doméstica, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. O exercício de fiscalização e ações no controle de animais, com imposição a particulares, enquadra-se no poder de polícia administrativa municipal, visando a proteger os interesses gerais da coletividade.*

*Na lição de Hely Lopes Meirelles, pode-se definir a polícia administrativa como o: “mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”*4”.

*J*  
(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*O renomado doutrinador ainda menciona que a polícia administrativa manifesta-se em diferentes campos, entre eles tem-se a chamada polícia das plantas e animais nocivos. Neste aspecto, dispõe: "cães, gatos, aves e outros animais domésticos ou domesticados que, deixando a casa de seus donos, passem a molestar os transeuntes ou a construir perigo para a população, por sua ferocidade ou como portadores de doenças transmissíveis, podem ser apreendidos (...) pelo Município, em defesa da incolumidade, da saúde e do bem-estar dos munícipes.5"*

*Portanto, a hipótese dos autos não constitui matéria relativa à administração de serviços públicos, como alegado pelo requerente, mas de questão de polícia administrativa estabelecida no interesse da coletividade. Verifica-se, ademais, que a norma impugnada não dispõe sobre: "1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos"; portanto, a matéria tratada na lei municipal não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo em numerus clausus (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante), a se concluir que se trata de competência legislativa concorrente, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.*

*f*  
(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Do mesmo modo, o parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça:*

*“De fato, a lei em questão impõe obrigação que visa à proteção da fauna domesticada e do meio ambiente e, de forma indireta, da própria saúde pública, por meio da apreensão e respectiva guarda de cavalos, que se encontrem soltos ou atados em cordas em locais inadequados públicos ou privados, sem qualquer vigilância do proprietário, e cria condições favoráveis à fiscalização da obrigatoriedade imposta pela norma, o que constitui típico exercício do poder de polícia.*

*Aliás, a polícia do ambiente, do comércio, da acessibilidade, da segurança, do conforto, do asseio, da higiene, de propriedades particulares, de equipamentos públicos, de estabelecimentos particulares de acesso público e de locais de acesso ao público, explorados por particulares, é matéria que se situa na iniciativa comum ou concorrente.*

*Tal se dá porque, para que exista o policiamento, necessária a concorrência de competência nas três esferas estatais em face da descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional, ficando os assuntos de interesse nacional sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional, às normas e polícia estadual; e, os assuntos de interesse local, aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.*

*A norma local questionada, sem dúvida, impõe obrigação a particulares no âmbito da polícia administrativa e demanda, por isso mesmo, a observância de reserva formal de lei. Além disso, ela não invade, como discorrido, o espaço reservado ao Chefe do Poder Executivo”.*

*Assim, perfeitamente possível a iniciativa parlamentar de norma municipal que cuide de matéria relativa à apreensão e guarda de animais no Município.*

†  
(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

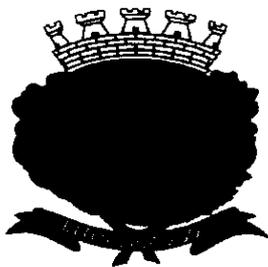
*O foco de análise aqui, contudo, deve recair sobre excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Mirassol em relação ao Poder Executivo daquela Municipalidade, com violação ao princípio da Reserva da Administração em partes dos artigos da norma impugnada.*

*O princípio da Reserva da Administração, segundo adverte J. J. Gomes Canotilho: "constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executivas de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo".*

*Sobre o tema, enfatiza Ministro Gilmar Mendes: "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.*

*Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode em sua*

✕  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais?*

*A Constituição Estadual trata da matéria de competência reservada ao Poder Executivo quanto à gestão administrativa, em seu artigo 47, caput, e incisos II e XIX, in verbis:*

*Art. 47: "Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição"*

*(...)*

*II - "exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;"*

*(...)*

*XIX "dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos".*

*E dos termos da lei impugnada, verificam-se diversas imposições de atribuições a órgãos públicos e interferência na Administração do Município, as quais devem ser implementadas e cumpridas pelo Poder Executivo, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, não cabendo ao Poder Legislativo a sua interferência.*

*Tal se nota quanto: 1) às expressões: a) "junto ao Setor de Fiscalização do Município" constante do art. 3º; b) "da Vigilância Sanitária Municipal" constante do §1º do art. 9º e c) "com a participação da Vigilância Sanitária" constante do art. 13, e, 2) à determinação constante do art. 5º (cadastramento do animal e arquivamento dos seus dados pela Prefeitura).*

*Verifica-se, nestas hipóteses, imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador.*

*f*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Inegável que referidas disposições da norma impugnada se situam no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração.*

*Assim, a Câmara Municipal de Mirassol, ao impor atribuições a órgãos da Administração Pública nos artigos 3º, 5º, 9º e 13, extrapolou seu poder de legislar e invadiu a esfera estritamente administrativa afeta privativamente ao Poder Executivo, configurando subordinação de um Poder ao outro, o que contraria o princípio expresso da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal, por simetria estatuído no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo), em flagrante violação do princípio da Reserva da Administração estabelecido nos incisos II, XIV e XIX, "a" do artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Nestes termos, tem-se por inconstitucionais: a) as expressões "junto ao Setor de Fiscalização do Município" constante do art. 3º; "da Vigilância Sanitária Municipal" constante do §1º do art. 9º, e "com a participação da Vigilância Sanitária" constante do art. 13 da Lei n. 4.136, de 12 de setembro de 2018 e b) o art. 5º, da mesma lei.*

*Sobre o tema, este C. Órgão Municipal já teve a oportunidade de se manifestar, em caso análogo:*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, que dispôs sobre a implantação de microchip de identificação eletrônica nos animais por ela elencados e deu outras providências.  
(...)*

*Lei impugnada que disciplina tema afeto ao meio ambiente.*

*Competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ambiental. Competência legislativa suplementar dos Municípios para preservação do meio ambiente.*

†  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Inequivoco interesse local na regulamentação da matéria. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado.*

*Artigos 1º, 2º e 6º. Definição de normas gerais de interesse local, exercitando-se poder de polícia administrativa, com o escopo de proceder ao controle da população animal e ao resguardo do meio ambiente. A proteção ao meio ambiente urbano não é tema inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Não evidenciada ingerência do Poder Legislativo local na competência constitucionalmente traçada ao Poder Executivo.”*

*Artigos 3º e 4º. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. Imposição de novos encargos ao Poder Executivo e de prática de atos concretos de administração. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista).*

*Artigo 5º. Previsão de dotação orçamentária para custeio do cumprimento do ato normativo impugnado. Estendida a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 3º e 4º, não remanescem encargos financeiros à Administração local, de modo que se tornou prescindível a previsão de verba orçamentária para despesas - porque inexistentes.*

*Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º, bem como, por arrastamento, do artigo 5º, todos da Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba8”.*

*Impõe-se reconhecer também a inconstitucionalidade material do artigo 12 da Lei n. 4.136, de 12 de setembro de 2.018, na medida em*

*+*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*que, ao determinar a exclusão de responsabilidade do Município pela "morte de animais apreendidos, bem como por dano, roubos, furtos ou fuga de animais ocorridos em circunstâncias alheias a sua vontade", viola a previsão do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, a qual estabelece a responsabilidade objetiva do Estado. Não cabe à norma municipal estabelecer responsabilidade diversa daquela prevista constitucionalmente.*

*Este também o posicionamento do Ministério Público: "o art. 12 da lei questionada, ao dispor sobre a isenção de responsabilidade do Município pela morte de animais apreendidos, bem como por dano, roubos, furtos ou fuga de animais ocorridos em circunstâncias alheias a sua vontade, atentou contra a art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que institui a responsabilidade objetiva de todos os entes federativos em quaisquer dos Poderes do Estado, padecendo, pois, de inconstitucionalidade material". (fls. 70).*

*Por fim, revelam-se também inconstitucionais os arts. 4º e 6º da norma impugnada (Art. 4º A liberação do animal fica condicionada ao recolhimento de multa, somada a taxa de manutenção de diária por cabeça de animal, ambas a serem estipuladas por Decreto do Poder Executivo Municipal e Art. 6º A cada reincidência, a multa e as diárias serão cobradas com acréscimo de 100% do valor estipulado), por delegar a decreto executivo o estabelecimento de sanções, subvertendo, como bem apontado pelo i. membro do Ministério Público, a legalidade, na expressão da reserva absoluta de lei, com evidente violação ao artigo 111 da Constituição Paulista<sup>9</sup>.*

*Este C. Órgão Especial já teve oportunidade de se manifestar sobre a inconstitucionalidade quanto à fixação de sanções por decretos do Poder Executivo, com violação ao princípio da legalidade.*

*Confira-se:*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal nº 973, de 02 de outubro de 2019, do Município de*

*F*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Catanduva, que 'dispõe sobre a proibição da suspensão de serviços básicos de fornecimento de energia elétrica em finais de semana e vésperas de feriados'. (...) 2.2. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada (de iniciativa parlamentar) que, no caso, avança sobre área de gestão administrativa, interfere na relação contratual entre a concessionária desse serviço e a Administração Pública, e **ainda delega ao Chefe do Executivo o poder de fixar sanções, por meio de decreto (artigo 2º, § 2º). Fato que justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade também por ofensa ao princípio da legalidade (CE, art. 111) e por violação ao artigo 47, inciso XVIII, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144. Precedentes. 3. Ação julgada procedente**<sup>10</sup> (n/ grifos).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.884, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ QUE 'PROÍBE O USO DE PLACAS INFORMATIVAS, IMPRESSÃO EM BILHETES OU CUPONS EM ESTACIONAMENTO E OU SIMILARES, COM OS SEGUINTE DIZERES: 'NÃO NOS RESPONSABILIZAMOS POR DANOS MATERIAIS E OU OBJETOS DEIXADOS NO INTERIOR DO VEÍCULO', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' (...) RESSALVA QUANTO AO ARTIGO 3º, QUE PREVÊ A POSSIBILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DISPOR SOBRE AS SANÇÕES A SEREM IMPOSTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA NORMA - IMPOSSIBILIDADE - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - OFENSA AO ARTIGO 111 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS NESTE PONTO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". (...) "Somente a lei tem o condão de inovar no ordenamento jurídico, não podendo o decreto regulamentador dispor sobre penalidades não previstas pelo**

  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislador ordinário, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade consagrado pelo artigo 111 da Constituição Estadual”<sup>11</sup> (n/grifos)*

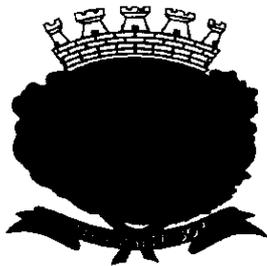
*Em suma, são inconstitucionais: a) as expressões “**junto ao Setor de Fiscalização do Município**” constante do art. 3º; “**da Vigilância Sanitária Municipal**” constante do §1º do art. 9º e “**com a participação da Vigilância Sanitária**” constante do art. 13; b) os artigos 4º, 5º, 6º e 12, todos da Lei 4.136, de 12 de setembro de 2018.*

*De se registrar, ainda, que o fato da norma ora impugnada prever a fiscalização e a imposição de sanções por parte do Município não acarreta efetivamente aumento direto de despesas, como alegado pelo requerente, pois a atividade da Polícia Administrativa é função primária do Poder Executivo, inerente ao exercício regular do poder de polícia, em relação ao cumprimento de todo o complexo de posturas municipais.*

*O poder de polícia, conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, “seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente”<sup>12</sup>.*

*Ademais, como bem frisou a D. Procuradoria Geral de Justiça: “quanto à geração de despesas pelo cumprimento do ato normativo, a insubsistência da alegação de ofensa às normas constitucionais financeiras ou até mesmo orçamentárias, pois a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência porque, segundo decidido, “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).” (fl. 70)*

(ACP)†



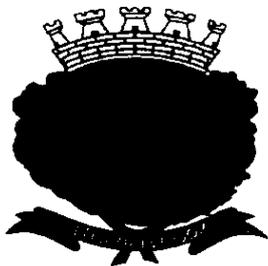
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação, nos termos do v. acórdão, com efeitos ex tunc.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2219992-31.2020.8.26.0000)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que “estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências”. 1. Alegação de criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). 2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Tema 917). 3. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo. 4. Alegação de usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa dos animais (art. 24, VI, da Constituição Federal). Rejeição. Município que buscou apenas cumprir seu compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII,*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal), garantindo, ademais, efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005). Supremo Tribunal Federal que, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal)”. Ação julgada improcedente.  
(...)

A ação, entretanto, é improcedente.

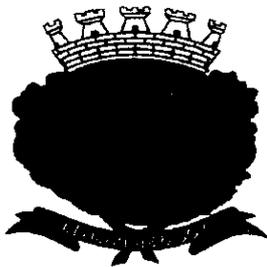
### **VÍCIO DA INICIATIVA.**

Afasta-se, desde logo, a hipótese de inconstitucionalidade por **vício de iniciativa**, pois não consta que a competência para dispor sobre matéria **envolvendo proteção da fauna seja exclusiva** do Chefe do Poder Executivo.

As leis de iniciativa reservada são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo. Isso porque “a **iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

É importante considerar, sob esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, **sob rito da repercussão geral**, consolidou entendimento “no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder

(ACP) 4



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Tema 917).*

### **ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

*Não há falar, ainda, em inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da **separação dos poderes** e da **reserva da administração**.*

*Conforme lição de HELY LOPES MEIRELLES, “em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, **normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta**. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração”, ou seja, “o **Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie**; a Câmara edita **normais gerais**, o prefeito as **aplica aos casos particulares** ocorrentes” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 7ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1994, págs. 441/441).*

*No caso, a norma impugnada trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma **genérica e abstrata**, e **sem criar** (novas) **atribuições para o Poder Executivo**, daí porque tendo sido editada na função típica do legislativo não pode ser entendida como ato inconstitucional, mesmo diante dos argumentos contrários do Prefeito.*

### **ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO.**

*A alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos **também não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade**; primeiro porque “o **dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos***

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*extraordinários” (ADIN nº 0006247-80.2012.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende); e depois porque as despesas extraordinárias para proporcionar a fiscalização e aplicação de multas, se existentes, seriam de valor insignificante para o município, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma.*

*Esse posicionamento decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de interpretação da regra do art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual é **desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante**, conforme decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).*

*Ademais, a Suprema Corte também consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).*

*Por esse motivo fica desde logo afastada a hipótese de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 4º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016).*

### **USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS (ART. 24, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).**

*Sob esse aspecto, não vislumbro o alegado vício de inconstitucionalidade, pois o município, no caso, buscou apenas cumprir seu **compromisso de proteção da fauna** (artigo 23, inciso*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

VII, e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal<sup>1</sup>), e nesse ponto **não contrariou nenhuma norma da legislação federal ou estadual**; ao contrário, procurou garantir efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005), **em conformidade com as regras do artigo 6º, § 1º, de tal ato normativo**, daí o reconhecimento de validade da norma.

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que 'dispõe sobre a proibição da prática de maus-tratos em animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências', da Estância Hidromineral de Poá. Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município. Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo.

Inconstitucionalidade não configurada. Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder Ação improcedente." (ADIN nº 2.196,948-17.2019.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 19.02.2020).

É importante considerar, sob esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a

(ACP) 



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal”).*

Ante o exposto, **julgo improcedente a ação.**” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157069-66.2020.8.26.0000)

Se não bastasse, os julgados dão aplicação ao tema 145 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, pelo qual o “*município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art, 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)*”

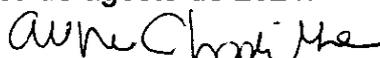
De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 20 de agosto de 2021.

  
Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)