

CONSULTA/0276/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto Lei nº 48/2025, de iniciativa parlamentar, que "institui a campanha 'Eu freio para os animais' dedicada à conscientização da população em relação à segurança dos animais nas vias públicas, e dá outras providências" – Proteção à fauna – Competência legislativa comum (administrativa) dos Entes federados – Proteção de animais e questões ambientais – Precedentes do Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal – Vigência e eficácia da Lei estadual nº 11.977/2005, que "institui o Código de Proteção aos Animais no Estado de São Paulo que determina a implementação de programas de conscientização – Iniciativa concorrente, desde que não haja ingerência na atividade tipicamente administrativa do Prefeito – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de

normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei nº 48/2025, de iniciativa parlamentar, que *"institui a campanha 'Eu freio para os animais' dedicada à conscientização da população em relação à segurança dos animais nas vias públicas, e dá outras providências"*, solicitando, ainda que se considere *"o impacto da proposta no município, considerando as questões sociais envolvidas; efetividade da campanha socioeducativa; regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei"* e a indicação [...] *de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"* e a identificação de [...] *possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, é notório que se insere na competência comum dos Entes federados proteger o meio ambiente e a fauna (ver inc. VII do art. 23 da Constituição da República).

Esclareça-se, ainda, que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (ver inc. VII, parágrafos e *caput* do art. 225 da Constituição da República).

A propósito, como não poderia deixar de ser, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece que:

“O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

[...] 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, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos” (ver *caput* e inc. X do art. 193).

Aliás, é importante lembrar que, no exercício dessa competência comum dos Entes federados, o Estado de São Paulo editou a **Lei estadual nº 11.977/2005**, que “institui o Código de Proteção aos Animais no Estado de São Paulo, como o objetivos de proteger, defender e preservar os animais (silvestres, exóticos, domésticos, domesticados, nascidos em criadouros) no Estado de São Paulo, merecendo destaque que todos os Municípios do Estado, por meio de projetos e políticas públicas específicas, deverão [...] promover ações educativas e de conscientização em

favor de políticas públicas que visem o bem-estar animal (ver item 4 do § 2º do art. 12-B)

Importa observar, ainda, que o Tribunal de Justiça de São Paulo, nas ADIs nºs 2.196.948-17.2019.8.26.0000 e 2.247.830-80.2019.8.26.0000, reconheceu que a proteção de animais é matéria de competência e iniciativa legislativa comum, como decorre dos preceitos insculpidos no inc. VII do art. 23 e no § 1º do art. 225 da Constituição da República.

A propósito, é importante ressaltar, ainda, em questões ambientais, o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal, dotado de repercussão geral, é claro aos determinar:

“Tema 145, STF: “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).”

É certo, pois, que no âmbito das atribuições constitucionais e do interesse local, está inserida a competência legislativa para implementar programas de conscientização relacionados à preservação de animais (silvestres, exóticos, domésticos, domesticados), dentro dos limites territoriais da Municipalidade.

Se assim o é e deve ser, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposta ora em análise,.

No tocante à iniciativa legislativa, reiteramos, cremos que a deflagração do processo legislativo para a implementação de programas de conscientização é de iniciativa concorrente – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos

chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e incisos do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Por ora, é certo que a implementação de uma campanha de conscientização como a ora em análise é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

- Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;

- Não editar lei meramente autorizativa;

- Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.), à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração (ver art. 4º da proposição ora em análise), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir 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 atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos municípios, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

Enfim, para evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade formal, merece ser revista pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, no exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, as disposições constantes do art. 4º da proposição ora em análise.

Destarte, ressalvada tal exceção, não se vislumbra vício de constitucionalidade formal nas demais disposições constantes da proposição ora em análise.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta. .

São Paulo, 22 de maio de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico