

CONSULTA/0290/2025/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 de Lei 53/2025, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a proibição de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências" – Competência legislativa comum (administrativa) dos Entes federados – Proteção de animais e questões ambientais – Competência municipal legislativa supletiva – Precedentes do Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal – O estabelecimento de uma norma de conduta dos particulares e/ou administrado também está inserida na exclusiva autonomia e competência legislativa municipal – Iniciativa concorrente em face do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal – Ressalvas e cautelas e r para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade material e formal – Vinculação os valores das sanções pecuniárias municipais a múltiplos do salário mínimo e fixação de novas obrigações e/ou atribuições aos órgãos diretamente vinculado ao Poder Executivo – Recomendação – Revisão pelas comissões legislativas temáticas**

**– 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 53/2025, de iniciativa parlamentar, que " dispõe sobre a proibição de manter animais acorrentados no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências", solicitando, ainda que se considere *"o impacto da proposta no Município; efetividade da regulamentação de proibição; considerações gerais acerca das penalidades a serem impostas; 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 [...] colaborar no combate e na prevenção aos maus-tratos contra os animais domésticos” (ver item 2 do § 1º do art. 12-B) e [...] viabilizar a

implantação de centros de proteção e bem-estar dos animais domésticos para atender, prioritariamente, os animais domésticos vítimas de maus-tratos e 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 supletiva para estabelecer normas protetivas do bem estar animal, dentro dos limites territoriais da municipalidade.

Uma segunda e não menos importante finalidade, é o estabelecimento de uma norma de conduta dos particulares e/ou administrados, estando também inserida na exclusiva autonomia e competência legislativa municipal, por ser de interesse local (ver art. 18 c/c inc. I do art. 30 da Constituição da República).

Como norma de conduta que é e deve ser, esclareça-se tanto a conduta a ser reprimida como a aplicabilidade da correspondente e proporcional

sanção pecuniária é inerente, sem sobra de dúvidas, ao exercício do poder de polícia administrativa do Município.

Por sua vez, no que se refere à deflagração do processo legislativo, como norma de conduta que é, estamos diante de uma “postura” municipal que, como é sabido, é de iniciativa concorrente; a uma, porque que a matéria não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal e, a duas, porque, segundo recente orientação do Supremo Tribunal, no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, “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”.

No mais, não podemos deixar de reiterar nosso posicionamento manifestado em consulta anterior no sentido na impossibilidade vincular os valores das sanções pecuniárias municipais a múltiplos do salário mínimo, haja vista o disposto na parte final do inc. IV do art. 7º da Constituição da República, pois o Supremo Tribunal Federal tem decidido contrariamente sobre a possibilidade legal de vinculação ao salário para fixação de multas administrativas (ver **Agravo Regimental - 1363921**, Relator: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 22/08/2022, Data de Publicação: 25/08/2022); **Agravo Regimental - 1364310**, Relator: MIN. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 21/06/2022, Data de Publicação: 30/06/2022) e **Agravo Regimental - 1393887**, Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 03/10/2022, Data de Publicação: 28/11/2022) e de que não é dado à Vereança estabelecer novas obrigações e/ou atribuições aos órgãos diretamente vinculado ao Poder Executivo (Secretaria Municipal e Guarda Civil Municipal).

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 munícipes, 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 material e formal, merecem ser revistas pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, no exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, as disposições constantes dos arts. 4º e 5º da proposição ora em análise

Destarte, ressalvadas tais exceções, não se vislumbra vício de constitucionalidade material ou formal nas demais disposições constantes da proposição ora em análise.

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

São Paulo, 28 de maio de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico