

CONSULTA/0544/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei municipal nº 131/2005, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a identificação de animais de médio e grande porte no Município de Mogi Mirim, estabelece responsabilidades de seus proprietários e torna obrigatório o uso de coleiras refletivas para fins de segurança"* – Competência legislativa supletiva para instituir o registro e identificação, por tal e qual meio, de animais domésticos ou domesticáveis, de quaisquer portes, e seus respectivos tutores e/ou responsáveis e, com isso, coibir a soltura e/ou abandono em vias públicas, furto e roubo (abigeato) e oportuna devolução do animal localizado e/ou recolhido e/ou apreendido pelos órgãos e entidades competentes, sejam elas públicas ou voltada à proteção animal – Iniciativa concorrente – Regra geral – Adoção de cautelas para evitar possível oposição de veto ou oportuna arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) na definição de atos

de planejamento e gestão de serviço público prestado pela municipalidade no controle e proteção do bem estar-animal – Recomendação – Exercício do controle preventivo de constitucionalidade 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 municipal nº 131/2005, de iniciativa parlamentar, que *"dispõe sobre a identificação de animais de médio e grande porte no Município de Mogi Mirim, estabelece responsabilidades de seus proprietários e torna obrigatório o uso de coleiras refletivas para fins de segurança"*, solicitando ainda que se considere *"o impacto da proposta no município, considerando as questões sociais envolvidas; efetividade do cadastro municipal de animais de médio e grande porte; regulamentação das diretrizes para aplicação de multa, 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, esclareça-se, desde já, 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) e que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desse direito, 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. VI e VII do art. 23 c/c inc. VII, §§ 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).

Na seara legislativa, a Constituição da República estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (ver inc. VI do art. 24), sendo certo que a competência legislativa da União cinge-se ao estabelecimento de normas gerais sobre tais matérias e aos demais Entes federados a competência para legislar sobre o tema de forma suplementar, vedada, por certo, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pela legislação federal.

Com efeito, os Municípios brasileiros podem exercer plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local (ver inc. II do art. 30 da Constituição da República), quando aquelas forem omissas.

É certo que, no âmbito das atribuições constitucionais e do interesse local, está inserida na competência legislativa municipal o estabelecimento de regras de proteção de animais, dentro dos limites territoriais da Municipalidade, como é o caso da realização de registro e identificação, por tal e qual meio, de animais domésticos ou domesticáveis, de quaisquer portes, e seus respectivos tutores e/ou responsáveis, notadamente para coibir a soltura e/ou abandono em vias públicas, furto e roubo (abigeato) e oportuna devolução do animal localizado e/ou recolhido e/ou apreendido pelos órgãos e entidades competentes, sejam elas públicas ou voltada à proteção animal.

Portanto, no primeiro aspecto, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

No tocante à iniciativa, temos a considerar que são de iniciativa concorrente todas as proposições que não estejam inseridas no *rol constitucional* de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou da Mesa Diretora da Edilidade.

Reafirmamos que essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“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”.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”.

Dito isso, é importante ressaltar que, para nós, os arts. 3º e 8º da proposição ora em análise estão maculados de vícios de inconstitucionalidade formal em razão de impor novas e diversas obrigações à Administração Municipal diretamente vinculada ao Poder Executivo (criação e manutenção de cadastros e adoção de medidas complementares definidoras de especificações técnicas das coleiras refletivas e

procedimentos relativos ao cadastro de animais) o que, ao menos em tese, pode caracterizar invasão de competência própria do Poder Executivo ao dispor sobre atos de planejamento e gestão de serviço público prestado pela municipalidade no controle e proteção do bem estar-animal prestado pela Municipalidade, atividades essas cujo exercício é inerente ao Chefe do Poder Executivo.

Em casos análogos à proposição ora em análise, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.258 de 07 de novembro de 2011, do Município de Catanduva, que estabelece normas para o cadastro através de "chipagem" OVL tatuagem de animais domésticos e/ou domesticados no município de Catanduva e, e dá outras providencias.- Violação aos 5º, 25, 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual — Inconstitucionalidade decretada - Ação Procedente" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 0293257-18.2011.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/04/2012; Data de Registro: 10/05/2012);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que dispõe sobre a identificação eletrônica de animais domésticos, e de criação, por meio de microchip biocompatível, para inclusão em banco de dados a ser monitorado pelo Centro de Zoonoses e/ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além da não indicação da fonte de custeio - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR – Atribuição do Chefe do Poder Executivo para a implementação do programa de identificação dos animais, estabelecendo as ações dos órgãos sob sua gestão, inclusive para a fiscalização – Circunstância em que apesar da possibilidade do

Poder Legislativo iniciar leis que tratem da proteção da fauna e do meio ambiente, a lei objurgada não se limita a fixar premissas gerais ou dar caráter autorizativo, descendo em minúcias os parâmetros para a identificação dos animais, tipo de chip e atuação de órgãos do Poder Executivo, praticamente esgotando a necessidade de sua regulamentação - Afronta aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – CUSTEIO – Não indicação da fonte do custeio do programa durante a tramitação legislativa que não caracteriza inconstitucionalidade da norma, mas sua inexecutabilidade até a respectiva previsão orçamentária – Ação julgada procedente” (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2140424-92.2022.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2022; Data de Registro: 20/09/2022); (grifamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a criação de posse responsável de animais domésticos. Vício de iniciativa. Ingerência na gestão local. Imposição de ônus. Procedimentos para doação, apreensão, guarda e identificação de animais alcançam a esfera da gestão administrativa, assim como os que fixam diretrizes para gerenciamento e educação, além da divulgação da necessidade de registro de animais. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação” (cf. Direta de Inconstitucionalidade 0148704-04.2013.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2014; Data de Registro: 10/02/2014); e

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.795, DE 06 DE JULHO DE 2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE O REGISTRO E CHIPAGEM DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

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, 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) as expressões: a) "no Centro de Controle de Zoonoses", constante do § 1º do art. 1º; b) "no Centro de Controle de Zoonoses" e "emitida por Agente de Apoio de Controle de Zoonoses do órgão municipal responsável (Centro de Controle de Zoonoses)" constantes dos § 4º do art. 1º; c) "ao Centro de Controle de Zoonoses" constante dos arts. 2º, 4º, 6º e 7º; d) "ao órgão Municipal (Centro de Controle de Zoonoses) constante do art. 5º; e) "pelo Centro de Controle de Zoonoses, através de seus agentes – funcionários devidamente autorizados" constante do art. 8º; 2) ao § 2º do art. 1º e 3) o § 1º do art. 2º, todos da Lei Municipal nº 3.795, de 06 de julho de 2021, do Município de Andradina. Ação julgada parcialmente procedente, com efeito extunc" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2175825-89.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 21/03/2022.

Em síntese, somos de opinião de que, para evitar o ônus de eventual oposição de veto pelo Prefeito ou, quiçá, arguição de inconstitucionalidade formal, merecem ser revista pelas comissões legislativa temáticas, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade exercício pelo Poder Legislativo as disposições constantes do arts. 3º e 4º da proposição ora em análise.

Lembre-se mais uma vez que 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 providências 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, feitas essas considerações, inclusive no tocantes as ressalvas, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

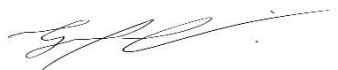
Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico