Requerente: Câmara Municipal de Monte Azul Paulista/SP

Solicitante: Presidente da Câmara Municipal de Monte Azul Paulista/SP

Assunto: Análise da **constitucionalidade material e formal** do **Projeto de Lei nº 1585/2025**, de iniciativa parlamentar na Câmara Municipal de **Monte Azul Paulista -SP**, que dispõe sobre a proibição do acorrentamento de animais domésticos, estabelece normas de posse responsável e prevê penalidades administrativas pelo descumprimento.

DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei apresentado pela **Vereadora Maria Lúcia Ferro**, dispondo sobre **proibição de acorrentamento de animais** domésticos em todo o território municipal, **salvo em situações excepcionais** justificadas que visem à proteção do próprio animal ou de terceiros.

A proposição ainda disciplina **obrigações do tutor**, como assegurar condições adequadas de alimentação, abrigo, hidratação e cuidados de saúde, além de vedar o abandono. A regulamentação dos procedimentos de fiscalização e a definição dos valores das multas ficam a cargo do Poder Executivo, por meio de decreto.

DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

O projeto trata de proteção e bem-estar de animais domésticos, tema que **se insere no campo da proteção ao meio ambiente**, se coadunando com a cláusula ambiental da Constituição, que exige do Poder Público a proteção à fauna e **veda, expressamente, práticas que a submetam animais à crueldade,** veja-se:

> ***Art. 225.*** *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.* ***§ 1º*** *Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:* ***VII - 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 a crueldade****.*

Do mesmo modo, a **Constituição do Estado de São Paulo** impõe idêntico dever aos entes locais, senão, veja-se:

> ***Art. 193, X -*** *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;

No entanto, **inexistindo disposição legal específica** sobre o assunto em âmbito federal e estadual – **considerando que nem a Lei Federal 9.605/98, nem a Lei Estadual 11.977/05 dispõe sobre acorrentamento de animais – cabe ao município exercer a competência suplementar,** tendo em vista que a competência administrativa (proteger os animais) só se torna exequível havendo lei (competência legislativa) que o regule.

Como ensina o ***Professor Marcelo Novelino em seu Curso de Direito Constitucional, pág. 611***:

> *"Os Municípios, apesar de não estarem elencados entre os entes federativos com competência concorrente,* ***podem suplementar a legislação federal e estadual*** *para tratar de assuntos de interesse local."*

É o que dispõe o **art. 30, II da CF/88**, veja-se:

> ***Art. 30****. Compete aos Municípios:* ***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber****;*

Sobre o tema já se manifestou o **Supremo Tribunal Federal**:

> *STF – RE 308.399/MG, Rel. Min. Carlos Velloso: "**a legislação suplementar, é sabido, preenche vazios**. No caso em discussão, [...] **a lei municipal não foi além do conteúdo das leis federal e estadual**, senão que se limita a estabelecer procedimentos administrativos para a realização do tombamento, sem dispor de forma diversa do que estabelecido nas leis federal e estadual. **A lei municipal objeto da causa tem, pois, legitimidade constitucional**."*

Trata, ainda, o **PLE 1585/2025**, **de assunto de interesse local** relacionado ao meio ambiente, nos termos do que dispõe o **art.30, inciso I, da CF/88**, estando, o Município, **legitimado constitucionalmente**.

Em recente precedente, o Supremo Tribunal Federal **reafirmou a competência dos municípios** para, **em assuntos de interesse local**, legislar sobre meio ambiente, confira-se:

> *"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 30, incisos I e II, da Constituição Federal)" (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 05.03.2015, Plenário, DJE de 08.05.2015 — cf. item 7.4.3.4)"*

Logo, o município, por meio do PLE em questão, **exerce sua competência para suplementar à legislação federal e estadual para atender as suas peculiaridades locais**, não usurpando ou invadindo competência privativa da União ou do Estado, estando constitucionalmente legitimado.

2. DA INICIATIVA PARLAMENTAR

A análise formal demanda verificar, ainda, se haveria **vício de iniciativa** na tramitação do **PLE 1585/2025**, em especial se o projeto versar sobre matéria cuja iniciativa seja reservada ao Executivo.

A Lei Orgânica de Monte Azul Paulista – SP estabelece que a iniciativa das leis cabe, **em regra**, a qualquer Vereador, Comissão, Prefeito ou eleitorado, **ressalvadas as hipóteses de iniciativa privativa** do Prefeito Municipal, confira-se:

> ***Art. 28.*** *A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município.* ***§ 1° São de iniciativa privativa***

> ***do Prefeito as leis que:*** ***1.*** *criem cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumentem a sua remuneração;* ***2.*** *criem, estruturem e definam atribuições dos órgãos da administração pública municipal;* ***3. versem sobre matéria financeira****.* ***4.*** *Estão previstas no art. 83 desta Lei Orgânica (Leis Orçamentárias);*

No nosso sentir, **o PLE em questão não trata especificamente de matéria financeira ou orçamentária**. O projeto não cria tributo, não autoriza crédito orçamentário, não fixa despesas públicas específicas etc. Seu objeto central é **normativo-material (polícia administrativa ambiental)** consistente em proibir uma conduta e impor deveres a particulares, prevendo sanções administrativas em caso de violação.

É verdade que o projeto prevê **multa administrativa** em caso de descumprimento e delega ao Executivo a fixação dos valores em regulamento (art. 5°, II e art. 6° do PLE). Multas podem ser consideradas exações de ordem pública, gerando receitas aos cofres municipais, **mas isso não transforma o projeto numa lei tributária ou financeiro no sentido estrito**.

Também se reconhece que a implementação da lei **exigirá atuação da Administração Municipal.** Fiscalizações, eventuais apreensões e guarda de animais maltratados, etc. Contudo, convém distinguir **matéria**

tipicamente financeira/orçamentária, **reservada ao Prefeito, de matéria de polícia administrativa** que possa ter reflexos financeiros indiretos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem evoluído no sentido de que leis de iniciativa parlamentar **podem acarretar despesas acessórias** ao Executivo, desde que não **usurpem matérias cuja iniciativa seja reservada**, veja-se:

> *Supremo Tribunal Federal STF - **REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 878911** RJ Supremo Tribunal Federal STF - REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 878911 RJ 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.

No mesmo sentido foi o entendimento adotado pelo E. STF, ao apreciar programa voltado aos **cuidadores de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida**, criado através de norma de origem parlamentar:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. ***INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.*** *DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1.* ***Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública*** *não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Câmara Municipal de São Paulo Parecer - PL 0262/2021 Secretaria de Documentação Página 6 de 10 Disponibilizado pela Equipe de Documentação do*

Legislativo Precedentes. 2. ***Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição****. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

Portanto, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam criadas **obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas**, de modo que se conclui pela **higidez na iniciativa do projeto**.

1. DO PARECER

Após detida análise da legislação e jurisprudência pertinentes, é possível concluir que o **Projeto de Lei n° 1585/2025 é constitucional em seu aspecto formal e material**, visto que, no exercício de sua competência suplementar, o Município de Monte Azul Paulista-SP não invade competência da União ou do Estado, respeita a autonomia municipal e não trata de matéria reservada ao Executivo, legitimando a iniciativa parlamentar.

É o parecer!

2. DA VALIDADE

O presente parecer não tem caráter ***vinculativo,*** sendo o mesmo ***opinativo,*** respeitando-se qualquer outro entendimento porventura existente

sobre o caso em análise. A decisão deve ser única e exclusivamente desta Casa de Leis, que terá a apreciação e decisão final, através do livre convencimento de cada *Edil* que foi legitimamente escolhido (a) pela população desta *Urbe* através de sufrágio popular.

Departamento Jurídico, 20 de agosto de 2025.

Arley Neves da Silva
OAB GO 59.983

ARLEY NEVES DA SILVA:03134587157

Assinado de forma digital por ARLEY NEVES DA SILVA:03134587157
Dados: 2025.08.20 21:57:52 -03'00'