CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0732-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0732/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Atílio Francisco, que proíbe o uso e a comercialização de coleiras eletrificadas ou de choque em animais, alterando, para tanto, a redação dos artigos 21, 30 e 31 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo.

Segundo a propositura, será aplicada uma multa de R$ 100,00 (cem reais) para o adestrador ou o proprietário do animal submetido ao uso de coleira eletrificada ou de choque, dobrada na reincidência, sem prejuízo da apreensão da coleira.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

Sob o aspecto formal, importa destacar que os Municípios possuem competência legislativa suplementar para editarem normas de proteção ao meio ambiente (art. 30, II c/c art. 24, VI, da Constituição Federal; art. 13, II Lei Orgânica do Município), exatamente conforme o objeto da propositura em apreço, que busca proteger a saúde dos animais.

No mérito, vale ressaltar que em assuntos relativos à proteção ao meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que há competência legislativa municipal especialmente se o projeto legal for mais restritivo, ou seja, se visar uma maior proteção do bem tutelado.

É o que se depreende de trecho transcrito no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski. *DJ* 22/04/2009), já que o presente projeto não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo esse entendimento mais recente **do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos**, conforme ilustram os segmentos abaixo:

> *"Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.*
> *De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.*
> *.....*

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=371495.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Por fim, como bem ressaltei, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios`." (grifamos)

Nesse aspecto, relevante ainda trazer à colação decisão proferida pelo E. STF que julgou constitucional a Lei 16.897/2018 do Município de São Paulo, que proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício e de artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERSÍVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA.

1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Município, assuntos e interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribui aos Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes.

3. A **jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse**. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=371495.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.
4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão da hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.
5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção.
6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (ADPF 567/SP, Rel. Min. Alexandre de Morais, j. 01/03/2021. Grifamos).

Não obstante a competência municipal para legislar de forma mais protetiva sobre a defesa do meio ambiente, conceito dentro do qual se insere a proteção dos animais domésticos, impera observar que transborda da competência municipal proibir de forma absoluta a comercialização de um produto lícito.

Neste sentido, importante mencionar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade que atacava o art. 3°, da Lei Municipal n° 16.222/15, o qual **proibia a comercialização** de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro animal, criados exclusivamente para a extração e utilização de pele, no âmbito do Município de São Paulo, decidiu nos seguintes termos:

> A ação é procedente, porquanto se verifica a ocorrência de extrapolação da limitação fixada pelo artigo30, inciso I, da Constituição Federal, que confere competência legislativa ao Município para assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Assim, não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto e interferir em sua produção e consumo.
>
> (...)
> Nesse sentido impende consignar: "(...) 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (...)' (RT 851/128).
> (...)

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=371495.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0732-20

Nesse aspecto, excetuadas as hipóteses ordinárias de interesse local, as demais merecem mensuração caso a caso, mormente ante a impossibilidade de uma definição intransponível, cabendo ao intérprete um exame destinado a detectar se se estava ou não às portas de caso de peculiar interesse.
(...)
É assim forçoso recorrer, como mais úteis e até de maior conveniência prática, aos meios indiretos de conceituação, ou aos métodos analíticos, diante de cada caso concreto. Destarte, diante de cada interesse concreto que vá surgindo, far-se-á a análise proposta a apurar se ele é peculiar ao Município ou local, seja em termos de exclusivamente, seja em grau de preponderância" (destaques acrescentados).Sob a égide da Constituição Federal de 1988, mantida a relutância, no desate da dificuldade em classificar interesse local reflete-se sobre a nota de preponderância perante cada tema em espécie.
(...)
Nesse sentido, já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal ser "inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional" (RT 892/119). No caso da legislação em comento, dá-se desenlace que corrói a presunção relativa de constitucionalidade, tão extensa a desarmonia constitucional da Lei Municipal nº 16.222, de 26 de junho de 2015, de São Paulo, com o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais.
O cenário ostenta desatenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sabidamente não inscritos, cujo cumprimento independe de pergaminho, pois são intrínsecos ao âmago do Estado de Direito.

Via de consequência, a proibição de comercialização de artigos de vestuário, ainda que importados, confeccionados com couro de animal criado exclusivamente para a extração e utilização de pele, não encerra matéria de predominante interesse local. (ADI n° 2082659-76.2016.8.26.0000, grifamos)

Insta observar que acerca da competência legislativa para suplementar a legislação Federal ou Estadual já se decidiu que não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação Federal ou Estadual de ordem geral, invadir a competência legislativa destes entes federativos (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005, Segunda Turma, DJ de 24/02/2006.

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=371495.

autuado por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA em 26/04/2022 23:55:19.

Assim, se por um lado extrapola da competência municipal a vedação absoluta da comercialização de um produto, por outro é certo que o texto constitucional lhe atribui competência suplementar para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V c/c art. 30, II).

Necessário, portanto, compatibilizar o exercício dessa competência suplementar para legislar sobre meio ambiente e produção e consumo aos contornos da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Nesse aspecto, na forma do Substitutivo ao final apresentado, nada obsta que o Município, fundamentado no Poder de Polícia para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, proíba o uso de tal equipamento por empresas ou pessoas prestadoras do serviço de adestramento de cães no Município de São Paulo, o que se coaduna com o disposto no art. 160, da LOM. Vejamos:

> Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:
>
> (...)
>
> II – fixar horários e **condições de funcionamento**;
>
> III – **fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente** e ao bem estar da população;
>
> IV – estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;
>
> V – regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;

É manifesto, pois, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o poder de polícia do Estado.

Por versar sobre matéria relativa à política municipal de meio ambiente, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do art. 41, VIII, da Lei Orgânica Municipal.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto somos, **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo:

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=371495.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pl0732-20

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 732/20.

Altera a Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo para o fim de proibir o uso de coleira eletrificada ou de choque na atividade de adestramento de cães.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º A Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.21 .....

§ 1º O adestramento de cães deve ser realizado com a devida contenção em locais particulares e somente por adestradores devidamente cadastrados por um dos clubes cinófilos oficiais do Município de São Paulo, proibido, em qualquer caso, o uso de coleira eletrificada ou de choque, assim entendida aquela que emite descarga elétrica por controle remoto ou automaticamente quando o animal se movimenta, ladra ou emite outro som, com a finalidade de controlar o seu comportamento.

§ 2º .....

III - Multa de R$ 100,00 (cem reais) para o adestrador que usar coleira eletrificada ou de choque na atividade de adestramento, dobrada na reincidência, sem prejuízo da apreensão da coleira. (NR)

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 379/2022. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 06/04/2022 e juntado ao PL 732/2020 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=371495.