



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0200/23.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador João Ananias, que visa autorizar os supermercados e estabelecimentos similares do Município de São Paulo a admitir o acesso e a permanência de animais domésticos por toda sua área de comercialização de produtos e cria o selo “Amigo dos Pets”;

Segundo a propositura o estabelecimento “Amigo dos Pets” deverá estar adaptado para receber em suas dependências cães e gatos, necessariamente acompanhados por seus tutores, fornecendo carrinhos adaptados para locomoção com os pets. Os supermercados e estabelecimentos similares que admitirem animais domésticos receberão o Selo “Amigo dos Pets”, para que a população saiba que no estabelecimento é permitida a entrada e permanência de pets.

Em seu art. 7º a propositura especifica as condutas vedadas aos tutores quando do ingresso ou permanência em tais estabelecimentos. São elas: i) circular pelas dependências do estabelecimento com espécie canina sem coleira ou peitoral, guia e sem focinheira nas hipóteses que especifica, ou com felino fora do dispositivo de transporte apropriado; ii) incentivar o comportamento social inadequado do animal; iii) possibilitar o acesso ou contato direto do animal a ambientes não autorizados, equipamentos expositores e embalagens dos alimentos e bebidas expostos à comercialização; iv) oferecer alimento e água no interior do estabelecimento; v) acessar o estabelecimento acompanhado de animal agressivo, estressado, doente ou sabidamente agressor.

O projeto justifica a necessidade da medida enfatizando que muitas pessoas deixam seus animais presos na entrada dos mercados enquanto fazem suas compras, sujeitando-os ao risco de serem roubados ou de se acidentarem. Ressalta ainda que a cultura “amigo dos animais” está cada vez mais disseminada na cidade de São Paulo e que o Brasil tem a segunda maior população de cães e gatos em todo o mundo.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Inicialmente cumpre observar que a propositura não obriga os supermercados e similares a permitirem a entrada e permanência de animais em seus estabelecimentos, mas apenas os autoriza a assim proceder, dispondo, ainda, sobre a criação de um Selo "Amigo dos Animais".

Sob o aspecto estritamente jurídico entendemos que a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final proposto.

Com efeito, cuida o projeto de norma de predominante interesse local da Comuna, estando amparado no artigo 30, I da Constituição Federal e nos artigos 13, I e 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, os quais conferem à Câmara competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Como observa Celso Bastos a respeito do tema:

"Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais" (in "Competências na Constituição de 1988", Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, pág. 124, grifamos)

Na espécie, trata-se do exercício do poder de polícia das atividades urbanas em geral, que consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, "[...] é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local" (In *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516).



De se observar ainda que Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o assunto ensina que “a polícia administrativa municipal deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente, bem como aos veículos de transporte coletivo. (...) Nesses lugares a Administração municipal dispõe de amplo poder de regulamentação, colimando a segurança, a higiene, o conforto, a moral, a estética e demais condições convenientes ao bem-estar do público. ” (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros Editores, pág. 363).

No que se refere especificamente à criação do Selo “Amigo dos Animais” que tem por intuito estimular a prática de determinada conduta cumpre observar que nada obsta a sua criação, ressaltando-se que não dispõe sobre organização administrativa, bem como, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, não incidindo, portanto, no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

Ademais, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, esclarecendo que em tais hipóteses não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa.** I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral**. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta “autorização”. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, *Órgão Especial*, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de Selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que ***a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.*** AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Por fim, cabe observar que a legislação vigente já coloca sob o crivo dos proprietários ou gerentes locais dos estabelecimentos privados a autorização ou proibição da entrada de animais em seus estabelecimentos, desde obedecidas as leis e normas de higiene e saúde. (art. 22 da Lei nº 13.131/01).

Assim, a única exceção prevista na Lei seria justamente para os estabelecimentos comerciais que fabriquem, manipulem, beneficiem, preparem ou vendam produtos alimentícios para os quais a entrada de animais é permitida **apenas se possuírem espaço reservado e adequado para recebe-los, obedecidas as leis e normas de higiene e saúde**, nos termos do § 3º, do art. 22 incluído pela Lei nº 14.498, de 13 de setembro de 2007. *In verbis*:

“Art. 22. Em estabelecimentos comerciais, excetuados aqueles que fabriquem, manipulem, beneficiem, preparem ou vendam produtos alimentícios, a proibição ou liberação da entrada de animais fica a critério dos proprietários ou gerentes dos locais, obedecidas as leis e normas de higiene e saúde.

(...)

§ 3º A entrada ou permanência de animais em locais ou estabelecimentos comerciais que fabriquem, manipulem, beneficiem, preparem ou vendam produtos alimentícios será permitida nos estabelecimentos que possuam espaço reservado e adequado para recebe-los, obedecidas as leis e normas de higiene e saúde.”

Dessa forma, deve ser apresentado Substitutivo para alterar o disposto no art. 22 da Lei nº 13.131/01.

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, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.



Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo, a fim de, dentre outras coisas, (i) adaptar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal n. 95/98; (ii) excluir as determinações de atribuições a órgãos do Executivo, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes; (iii) alterar a redação do *caput* do art. 22 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001, revogando seu § 3º.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 200/23.

Dispõe sobre o acesso e permanência de animais domésticos nos supermercados e estabelecimentos similares, cria o Selo “Amigo dos Pets” e revoga o § 3º do art. 22 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A liberação ou proibição de acesso e a permanência de animais domésticos em supermercados e estabelecimentos similares fica a critério do proprietários ou gerentes de tais estabelecimentos.

Parágrafo único. São vedados o ingresso e a circulação de animais nas áreas de armazenamento, produção e manipulação de alimentos.

Art. 2º Fica criado o Selo “Amigo dos Pets” a ser conferido aos supermercados e estabelecimentos similares que permitam a entrada de animais em seus estabelecimentos.

Art. 3º Os supermercados e estabelecimentos similares “Amigo dos Pets” deverão:



I - ser adaptados para receber em suas dependências cães e gatos, necessariamente acompanhados por seus tutores, fornecendo carrinhos adaptados para locomoção com os pets;

II – possuir ambientes com dimensões que viabilizem a circulação dos animais, sem interferir no fluxo regular dos consumidores, mantendo a segurança, conforto e higiene do estabelecimento.

Art. 4º Os animais notoriamente agressivos, estressados, doentes ou com lesões aparentes, os cães sem uso de coleira, peitoral, guia ou focinheira exigida por lei, bem como os felinos fora do dispositivo de transporte apropriado ficam impedidos de adentrar nos supermercados e estabelecimentos similares.

Art. 5º O tutor deverá providenciar a retirada imediata do animal do estabelecimento em caso de manifestação de comportamento estressado, como latidos incessantes, agitação psicomotora e agressividade.

Art. 6º É vedado aos tutores:

I - circular pelas dependências do estabelecimento com espécie canina sem coleira ou peitoral, guia e sem focinheira adequada ao porte ou quando exigida por lei ou ainda, com felino fora do dispositivo de transporte apropriado;

II - incentivar o comportamento social inadequado do animal;

III - possibilitar o acesso ou contato direto do animal a ambientes não autorizados, equipamentos expositores e embalagens dos alimentos e bebidas expostos à comercialização;

IV - oferecer alimento e água no interior do estabelecimento;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VI - acessar o estabelecimento acompanhado de animal agressivo, estressado, doente ou sabidamente agressor.

Art. 7º Os supermercados e estabelecimentos similares que admitirem animais domésticos receberão o Selo “Amigo dos Pets”, para que a população saiba que no estabelecimento é permitida a entrada e permanência de pets.

Art. 8º O selo “Amigo dos Pets” deverá ser utilizado pelos estabelecimentos que optarem por esse tipo de atendimento, anexado na entrada do estabelecimento, em local visível e sem obstáculo que impeça a sua visualização.

Art. 9º Os supermercados “Amigos dos Pets” serão responsáveis pela fiel observância dos critérios e parâmetros ora estabelecidos, devendo adotar todos os procedimentos necessários ao seu cumprimento, incluindo-se a eventual necessidade de retirada de tutores.

Art. 10. A inobservância aos dispositivos previstos da presente Lei configura infração de natureza sanitária.

Art. 11. O *caput* do art. 22 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001 para a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22. Em estabelecimentos comerciais a proibição ou liberação da entrada de animais fica a critério dos proprietários ou gerentes dos respectivos estabelecimentos, obedecidas as leis e as normas de higiene e saúde. (NR)

Art. 12. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação revogado o § 3º do art. 22 da Lei nº 13.131, de 2001.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,