CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0241/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Simone Ganem, que proíbe o confinamento de animais no Município de São Paulo, e dá outras providências.

Segundo a proposta, todos os animais submetidos a confinamento são vítimas de violência, uma vez que possuem, pelos menos, uma de suas cinco liberdades violada: devem ser livres de fome e sede; livres de desconforto; livres de dor, ferimentos e outras ameaças à sua saúde; livres para expressar seu comportamento natural e livres de medo e estresse.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, nos moldes do Substitutivo abaixo proposto, pois encontra respaldo na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Do ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

A matéria de fundo é a proteção do meio ambiente, na modalidade meio ambiente natural, que inclui a fauna, matéria inserida no âmbito da competência legislativa suplementar do Município, nos termos do artigo 30, II, combinado com o artigo 24, XV, da Constituição Federal.

Convém lembrar que os animais, inclusive os domésticos, constituem parte integrante da fauna, sendo abarcados pela definição legal de meio ambiente e de recursos ambientais, nos termos da Lei Federal n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente:

> "Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
>
> I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
> .....
> V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora." (grifos acrescentados)

O projeto também tem apoio nos artigos 225 da Constituição Federal e 181 da Lei Orgânica do Município:



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> "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.
> ....."
>
> "Art. 181 - O Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para coordenar, fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a:
>
> I — formulação de política municipal de proteção ao meio ambiente;
> .....
> Art. 188 — O Município coibirá o tráfico de animais silvestres, exóticos e de seus subprodutos e sua manutenção em locais inadequados, bem como protegerá a fauna local e migratória do Município de São Paulo, nesta compreendidos todos os animais silvestres ou domésticos, nativos ou exóticos." (grifos acrescentados)

Oportuno registrar que o projeto em análise está devidamente alinhado com a extensa legislação de proteção dos animais, no âmbito dos três níveis federativos, e especialmente com a recente Lei do Estado de São Paulo nº 17.972/24, que dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e em seu art. 3º, I - IV, estabelece que:

> "Artigo 3° A proteção, a saúde e o bem-estar de cães e gatos domésticos têm por fundamentos:
> I - a proteção e o direito à vida dos animais domésticos;
> II - os princípios do bem-estar animal e da saúde única;
> III - a proteção e o equilíbrio do meio ambiente;
> IV - o reconhecimento dos cães e gatos como seres sencientes dotados de natureza biológica e emocional, passíveis de sofrimento;"



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

De notar que o projeto não visa instituir novas atribuições para órgãos administrativos. Nesse aspecto, o projeto encontra amparo na jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconhece a legalidade da iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação 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, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham esse entendimento:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, que **dispôs sobre a implantação de microchip de identificação eletrônica nos animais por ela elencados e deu outras providências**. Preliminar. Petição inicial assinada digitalmente apenas por Procurador municipal. Inexistência de irregularidade na propositura da Ação Direta não evidenciada. Outorga pelo Prefeito, ao Procurador, de instrumento de mandato com poderes específicos, com indicação objetiva e individualizada do ato normativo impugnado. **Mérito. Lei impugnada que disciplina tema afeto ao meio ambiente. Competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ambiental. Competência legislativa suplementar dos Municípios para preservação do meio ambiente. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Inequívoco interesse local na regulamentação da matéria. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado**. Artigos 1º, 2º e 6º. Definição de normas gerais de interesse local, exercitando-se poder de polícia administrativa, com o escopo de proceder ao controle da população animal e ao resguardo do meio ambiente. A proteção ao meio ambiente urbano não é tema inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Não evidenciada ingerência do Poder Legislativo local na competência constitucionalmente traçada ao Poder Executivo. Artigos 3º e 4º. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. Imposição de novos encargos ao Poder Executivo e de prática de atos



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

concretos de administração. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista). Artigo 5º. Previsão de dotação orçamentária para custeio do cumprimento do ato normativo impugnado. Estendida a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 3º e 4º, não remanescem encargos financeiros à Administração local, de modo que se tornou prescindível a previsão de verba orçamentária para despesas - porque inexistentes. Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º, bem como, por arrastamento, do artigo 5º, todos da Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba."

(TJSP; ADI nº 2260564-97.2018.8.26.0000, j. 03/04/2019, destacamos)

Resta demonstrada, portanto, a viabilidade jurídica do projeto, cabendo a análise acerca da conveniência e oportunidade da medida proposta, às comissões designadas para analisar o mérito do projeto.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de adequar a técnica legislativa do projeto ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como adequar a sanção de multa, tendo em vista a extinção da UFM.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovada, a propositura depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0241/25.

Proíbe o confinamento de animais no Município de São Paulo.

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



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 1º Fica proibido o confinamento de animais no Município de São Paulo, definindo-se confinamento como a situação de acomodação que:

I - não garanta ao animal o pleno atendimento às necessidades físicas, mentais e naturais, especialmente por meio do aprisionamento em gaiolas e compartimentos, que restrinjam a mobilidade;

II - cause ao animal lesões em razão da falta de espaço ou do estresse decorrente desta, especialmente por meio do aprisionamento em compartimentos com grades e arames;

III - impossibilite ao animal o exercício de seu comportamento natural e próprio da espécie, de acordo com as necessidades anatômicas, fisiológicas, biológicas e etológicas;

IV - não garanta espaço suficiente para cada fase do desenvolvimento do animal, considerando a idade, tamanho e crescimento natural das espécies;

V - submeta o animal a maus-tratos.

Parágrafo único O transporte de animais em caixa própria para esta finalidade não é caracterizado como confinamento.

Art. 2º O descumprimento ao disposto nesta lei acarretará ao infrator a imposição das seguintes sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente e de forma não progressiva:

I – multa no valor de R$ 6.800, 00 (seis mil e oitocentos reais) a R$ 15.800,00 (quinze mil e oitocentos reais), a ser graduada de acordo com a gravidade da infração, o porte econômico do infrator, a conduta e o resultado produzido;
II – apreensão dos animais;
III – cassação da inscrição municipal da empresa e do alvará de funcionamento, se a infração for cometida por pessoa jurídica.

§1º O valor da multa descrita no item I deste artigo será dobrado em caso de reincidência, entendendo-se como reincidência o cometimento da mesma infração em período inferior a 2 (dois) anos.

§2º A aplicação das sanções previstas nesta lei ocorrerá sem prejuízo das demais sanções de natureza civil, penal ou administrativa que estejam previstas na legislação municipal, estadual e federal.

§ 3º Os valores da multa descrita no item I deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será aplicado outro que venha a substitui-lo.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

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



Matéria RELCOM 1548/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=656861.