autuado por Tomaz Levy Fregni em 21/08/2025 13:48:37.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0143/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Simone Ganem, que estabelece diretrizes para a promoção de conscientização sobre bons tratos aos animais na rede de ensino público e privado no Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, a promoção de conscientização sobre bons tratos aos animais deve estar presente na Educação Infantil, Educação Fundamental e Ensino Médio, na rede de ensino pública e privada do Município de São Paulo, e terá como diretrizes: i) incutir senso de respeito e proteção aos animais, como seres vivos sensíveis que formam parte da natureza em conjunto e em condição de paridade em relação aos seres humanos; ii) oferecer informações para o exercício da tutela responsável sobre animais, esclarecendo que é obrigação do tutor garantir todas as condições necessárias ao bem estar e reforçando os compromissos das pessoas com eles; iii) incentivar a esterilização dos animais de estimação, explicando a importância do controle da fertilidade para fins de redução do abandono e de maus-tratos; iv) incentivar a microchipagem de animais domésticos para fins de registro e identificação para coibir o abandono e a prática de maus-tratos; v) estimular a adoção de animais domésticos e desestimular a compra, esclarecendo que a comercialização contribui para a superpopulação de animais sem tutores; vi) tratar da importância da vacinação e da vermifugação de animais domésticos para prevenção de doenças; vii) abordar a legislação que trata dos direitos dos animais, encorajando denunciar atos de maus-tratos e abusos; e, viii) - explicitar a ilegalidade e/ou inadequação da manutenção de animais silvestres como animais de estimação.

Nos termos da justificativa apresentada, a finalidade essencial da presente propositura é assegurar que as futuras gerações tenham a oportunidade de adquirir desde cedo, especialmente durante a fase de desenvolvimento escolar, conhecimento sobre bons tratos e formas de promovê-los, sendo registrada a expectativa de que a longo prazo, as diretrizes apresentadas serão capazes de reduzir os maus-tratos, abandonos e demais crueldades contra os animais, justamente porque os cidadãos terão a consciência necessária.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, 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.

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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:

> "*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:*
> .....
> *VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*
>
> *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.*
> ....."

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"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:*
> .....
> *IV - conscientização e educação ambiental e divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do 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)

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:

> *"ADI 2155552-21.2023.8.26.0000*
> *Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Mental*
> *Relator(a): Tasso Duarte de Melo*
> *Comarca: São Paulo*
> *Órgão julgador: Órgão Especial*
> *Data do julgamento: 29/11/2023*
> *Data de publicação: 11/12/2023*

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ementa: VOTO Nº 38683 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 6.383/23, que institui a campanha "Janeiro Branco" dedicada à realização de ações educativas para difusão da saúde mental e bem-estar. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Mera instituição de companha de "organização e participação voluntária", que não cria encargos, tampouco impõe prazo para regulamentação. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente." (grifos acrescentados)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO. INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO "DA REDE PÚBLICA" CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE." (ADI nº 2154897-25.2018.8.26.0000. J. 30.01.2019 – grifos acrescentados)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n° 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertioga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2°, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 21/08/2025 13:48:37.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente."
(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 0082191-54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti – grifos acrescentados)

Resta demonstrada, portanto, a viabilidade da propositura no que tange à rede de ensino pública, na forma de campanhas de conscientização, cujas leis instituidoras da obrigatoriedade de realização têm sido amplamente reconhecidas pelo Poder Judiciário como constitucionais.

Todavia, em relação à rede privada de ensino, o projeto não possui viabilidade jurídica, pois viola o princípio constitucional da livre iniciativa. Com efeito, nos termos do art. 1º, IV e 170, *caput*, da Constituição Federal, as escolas privadas organizam seus serviços educacionais de acordo com a orientação, métodos e gestão que julgarem adequadas. Em apertada síntese, o referido princípio constitucional protege a organização das atividades privadas de indevida ingerência estatal.

Assim, se é certo que a proteção do meio ambiente é um valor consagrado em nossa Constituição que deve ser observado por toda a sociedade – aqui incluídas, portanto, as escolas da rede privada – também é certo que no âmbito da iniciativa privada a forma de fazê-lo – no caso das escolas, se a través de uma campanha de conscientização ou da criação de uma disciplina específica na grade de aulas, por exemplo, somente pode ser decidida pelas próprias entidades integrantes do setor.

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 redação do projeto para que não incida em inconstitucionalidade por violação ao princípio constitucional da separação de poderes, suprimindo: **i)** a paridade com os seres humanos, eis que nesse aspecto o projeto avança em competência legislativa da União, ente detentor da competência para disciplina da matéria em âmbito nacional (art. 22, I, CF); e, **ii)** os arts. 2º; 3º

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

e 4º por invasão de esfera privativa do Poder Executivo consistente na escolha da forma, métodos, atividades e prazo que julgar mais adequados para cumprimento da lei, assegurada pelo princípio da reserva de administração, espelhada nos arts. 69, II e XVI e 70, IV, da Lei Orgânica do Município, bem como por não necessitar de autorização legislativa para a prática de atos que já lhe são assegurados pelo ordenamento jurídico, tais como a celebração de parcerias com entidades privadas, se esta for a forma escolhida para cumprimento da lei (neste sentido vide, por exemplo, TJSP, ADI nº 2321687-23.2023.8.26.0000 e 2393479-03.2024.8.26.0000).

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 SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0143/2025.

Estabelece diretrizes para a promoção de conscientização sobre bons tratos aos animais nas escolas da rede pública do Município de São Paulo.

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

Art. 1º A promoção de conscientização sobre bons tratos aos animais deve estar presente na Educação Infantil, Educação Fundamental e Ensino Médio, nas escolas da rede pública do Município de São Paulo e terá como diretrizes:

I - incutir senso de respeito e proteção aos animais, como seres vivos sensíveis que formam parte da natureza em conjunto com os seres humanos;

Matéria RELCOM 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II - oferecer informações para o exercício da tutela responsável sobre animais, esclarecendo que é obrigação do tutor garantir todas as condições necessárias ao bem-estar e reforçando os compromissos das pessoas com eles;

III - incentivar a esterilização dos animais de estimação, explicando a importância do controle da fertilidade para fins de redução do abandono e de maus-tratos;

IV - incentivar a microchipagem de animais domésticos para fins de registro e identificação para coibir o abandono e a prática de maus-tratos;

V - estimular a adoção de animais domésticos e desestimular a compra, esclarecendo que a comercialização contribui para a superpopulação de animais sem tutores;

VI - tratar da importância da vacinação e da vermifugação de animais domésticos para prevenção de doenças;

VII - abordar a legislação que trata dos direitos dos animais, encorajando denunciar atos de maus-tratos e abusos;

VIII - explicitar a ilegalidade e/ou inadequação da manutenção de animais silvestres como animais de estimação.

Parágrafo único. As diretrizes enumeradas no *caput* são exemplificativas e não limitam a promoção de outros conteúdos que tenham a finalidade de educar sobre bons tratos aos animais.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das 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 1546/2025. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 14/08/2025 e juntado ao PL 143/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=658786.