



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0447/25

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Lucas Pavanato, que dispõe sobre a alteração da Lei Nº 13.131, de 18 de maio de 2001, que institui o controle de zoonoses e a gestão de animais domésticos na cidade de São Paulo, para incluir a obrigatoriedade de castração de animais destinados à adoção e revogar a autorização para eutanásia.

De acordo com a justificativa ao projeto, *"a implementação dessa medida é um passo fundamental para o bem-estar animal e a saúde pública, seguindo as práticas recomendadas por organizações de bem-estar animal e entidades de saúde pública. Ademais, promove uma gestão mais eficaz e ética dos animais apreendidos, refletindo um compromisso da cidade de São Paulo com políticas públicas responsáveis. Além disso, o presente projeto revoga o inciso II, do parágrafo 4º, do art. 26 da Lei 13.131/2001. Referido dispositivo autorizava a Administração Pública a praticar "eutanásia" em face de animais apreendidos que, eventualmente não fossem adotados ou encaminhados para organizações protetoras de animais para promoção de adoção"*.

Sob o aspecto jurídico, nos termos do Substitutivo ao final apresentado, o projeto pode seguir em tramitação.

Especificamente com relação ao inciso II, do § 4º, do art. 26 da Lei 13.131/2001, que ora se pretende revogar, é importante esclarecer que tal dispositivo foi acrescido à redação original pela Lei nº 13.531, de 14 de março de 2003.

A matéria de fundo versada no projeto é a proteção do meio ambiente, na modalidade meio ambiente natural, a qual inclui a fauna, matéria para a qual o Município detém competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, II, c/c art. 24, XV, da Constituição Federal.

Convém lembrar que os animais, mesmo os domésticos, constituem parte integrante da fauna, sendo abarcados pela definição legal de meio ambiente e de recursos ambientais, nos termos da Lei Federal nº 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.”

Nesse sentido, o art. 225 da Constituição Federal e os arts. 181 e 183, § 1º, 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:

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:

Art. 183. As pessoas jurídicas, públicas ou privadas, e as pessoas físicas são responsáveis, perante o Município, pelos danos causados ao meio ambiente, devendo o causador do dano promover a recuperação plena do meio ambiente degradado, sem prejuízo das demais responsabilidades decorrentes.

§ 1º As condutas e atividades que degradem o meio ambiente sujeitarão os infratores, na forma da lei, a sanções administrativas, incluída a redução do nível de atividade e interdição, cumulados com multas diárias e progressivas em caso de continuidade da infração ou reincidência.”

(grifos acrescentados)

Especificamente em relação aos animais domésticos, a Lei Orgânica foi expressa ao prever o dever de sua proteção por parte do Poder Público:



“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.

§ 1.º — Ficam proibidos os eventos, espetáculos, atos públicos ou privados, que envolvam maus tratos e crueldade de animais, assim como as práticas que possam ameaçar de extinção, no âmbito deste Município, as espécies da fauna local e migratória.

§ 2.º — O Poder Público Municipal, em colaboração com entidades especializadas, executará ações permanentes de proteção e controle da natalidade animal, com a finalidade de erradicar as zoonoses.”

Portanto, é da competência desta Casa tratar do tema, competindo às Comissões de Mérito a análise da conveniência e oportunidade da pretensão.

Já com relação à castração obrigatória, o projeto em análise prevê ações concretas a serem tomadas pelo Poder Executivo para que um novo serviço público seja disponibilizado. Não se trata, portanto, da fixação de meras diretrizes orientadoras de políticas públicas voltadas à proteção dos animais, matéria que estaria ao alcance da iniciativa parlamentar. Ao contrário, versa o projeto sobre matéria tipicamente administrativa, relativa às características, ao modo de execução da política pública, ao regramento interno de como e por quem será executada, campo de atribuições reservado ao Poder Executivo.

Com efeito, a análise do projeto desvela que o conteúdo do texto proposto não visa instituir norma com conteúdo geral e abstrato. Em vez disso, constata-se a determinação para a prática de atos específicos e concretos de administração, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Poder-se-ia argumentar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a proposição em análise, que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in “Direito Municipal Brasileiro”, Ed. Malheiros, 16ª edição, 2008, pág. 138) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:



“O sistema brasileiro prevê para o governo municipal funções divididas, cabendo à Câmara de Vereadores as legislativas e à Prefeitura as executivas – o que nem sempre ocorre nos demais Municípios do mundo, como já vimos (Capítulo I, item 11).

...

O sistema de divisão de funções impede que o órgão de um Poder exerça as atribuições de outro Poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar – função específica do Poder Legislativo, como também a Câmara não pode administrar – função específica do Poder Executivo.”

Oportuno registrar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posiciona-se no sentido de entender serem inconstitucionais leis de conteúdo semelhante ao do presente projeto, por representarem indevida ingerência do Poder Legislativo em assunto tipicamente administrativo que, como tal, é sujeito exclusivamente ao crivo do Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.938, de 11 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre a implantação no Município de Suzano o 'Programa Populacional de Cães e Gatos', através de unidades móveis e fixas de castração e educação, e dá outras providências” – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado - Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, “a” e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247553-69.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/03/2017; Data de Registro: 23/03/2017)

Por outro lado, caso a obrigação não recaia ao Executivo, mas sim aos particulares que providenciarem a doação, o art. 4º, § 4º, da Lei 14.483, de 2007, já prevê a obrigatoriedade de esterilização de cães e gatos previamente à doação:

Art. 4º É permitida a realização de eventos de doação de cães e gatos em estabelecimentos devidamente legalizados.



§ 1º A feira só poderá ser realizada sob a responsabilidade de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sem fins lucrativos mantenedoras ou responsáveis por cães e gatos.

§ 2º Para identificação da entidade, associação, instituição ou pessoa promotora do evento é necessário a existência de uma placa, em local visível, no espaço de realização do evento de doação, contendo: nome do promotor, seja pessoa física ou jurídica, CPF ou CNPJ, com respectivo telefone.

§ 3º Pet shops ou clínicas veterinárias podem promover doações de animais, desde que haja identificação do responsável pela atividade, no local de exposição dos animais, atendendo-se às exigências previstas no parágrafo anterior.

§ 4º Os animais expostos para doação devem estar devidamente esterilizados e submetidos a controle de endo e ectoparasitas, bem como submetidos ao esquema de vacinação contra a raiva e doenças espécie-específicas, conforme respectiva faixa etária, mediante atestados.

Resulta, do acima exposto, que o projeto em análise, na questão da castração, não tem amparo para seguir em tramitação.

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

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.

Pelo exposto, somos **pela LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para: (i) adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98 e reordenar os dispositivos do projeto; (ii) ajusta a redação do texto para excluir a menção à castração, seja por tratar-se de indevida ingerência na esfera de atuação do Poder Executivo, seja pela existência prévia desta obrigação ao particular. Tudo sem prejuízo de outras alterações que se mostraram necessárias.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 447/25



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Altera a Lei nº 13.131, de 2001, que institui o controle de zoonoses e a gestão de animais domésticos na cidade de São Paulo, para revogar a autorização para eutanásia.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º O § 4º do Art. 26 da Lei nº 13.131, de 18 de Maio de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

" (...)

§ 4º Os animais não resgatados deverão ser destinados à adoção por particulares ou doação para entidades protetoras de animais devidamente cadastradas no Conselho de Proteção e Defesa dos Animais.

(...) " (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

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