



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 907/25

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Dr. Murillo Lima, que dispõe sobre sanções administrativas aplicáveis, no âmbito da cidade de São Paulo, às pessoas que praticarem atos de zoofilia.

De acordo com o projeto, a prática do ato de zoofilia ensejará a aplicação das seguintes sanções administrativas: I - multa no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) por animal, dobrada em caso de reincidência; II – multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por animal, em caso de morte do animal em decorrência do ato; III - proibição de posse, guarda, criação, adoção ou aquisição de animais pelo prazo mínimo de 8 (oito) anos, contados da ciência do ato.

A justificativa apresentada registra que o objetivo da propositura é “enfrentar de maneira firme e inovadora a prática de zoofilia no Município de São Paulo, impondo sanções administrativas e prevendo tratamento preventivo, com base em evidências científicas e em avanços legislativos federais recentes”.

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

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 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.” (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:

.....

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.

.....”



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:

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 está em trâmite na Câmara dos Deputados o PL 1494, de 2021, que altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para tipificar o crime de zoofilia.

De notar que o projeto, na forma do Substitutivo abaixo sugerido, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 excluir artigos que invadem a competência da União, tal como o que proíbe a tutela futura de animais (art. 2º, III) visto tratar-se de matéria de direito civil, cuja competência para legislar é privativa da União (art. 22, I, Constituição Federal). Com relação à penalidade de perda da guarda do animal (art. 2º, parágrafos), bem como o oferecimento pelo Poder Público de tratamento hormonal inibidor de libido (art. 5º), tendo em vista que poderá acarretar atribuição de incumbência a órgãos públicos, entende-se que fere a Separação de Poderes, devendo ser matéria de iniciativa do Executivo. Por fim, cumpre excluir o artigo que trata do impedimento de participação de concurso público e de nomeação ou designação para cargos em comissão (art. 6º), por versar sobre servidor, matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 907/25

Dispõe sobre sanções administrativas aplicáveis,
no âmbito da cidade de São Paulo, às pessoas
que praticarem atos de zoofilia.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Esta Lei dispõe, exclusivamente, sobre sanções administrativas aplicáveis no âmbito do Município de São Paulo às pessoas que praticarem atos de zoofilia.

§1º Para efeitos desta Lei, considera-se zoofilia a prática de ato libidinoso ou de natureza sexual com animal de qualquer espécie não humana, com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou de terceiro.

§2º A aplicação das sanções administrativas previstas nesta Lei não afasta nem substitui a apuração e a responsabilização nas esferas penal e cível.

Art. 2º A prática do ato de zoofilia ensejará a aplicação das seguintes sanções administrativas:

I - multa no valor de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais) por animal, dobrada em caso de reincidência;

II – multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) por animal, em caso de morte do animal em decorrência do ato.



Parágrafo único. A multa de que trata este artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou por outro índice oficial que o substitua.

Art. 3º Sem prejuízo da aplicação da multa, o infrator deverá participar de programas educativos sobre bem-estar animal, nos termos e condições estabelecidos pelo órgão competente.

Art. 4º O ato de zoofilia será atestado por laudo emitido por médico-veterinário devidamente inscrito no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV) do Estado competente, podendo ser complementado por outros meios de prova legalmente admitidos.

Parágrafo único. O laudo técnico referido no caput do artigo deverá ser elaborado respeitando a responsabilidade técnica do profissional, conforme protocolos recomendados pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) ou pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo (CRMV-SP), assegurado o contraditório e a ampla defesa ao acusado no âmbito do processo administrativo.

Art. 5º O valor arrecadado com as multas será destinado a programas de proteção e bem-estar animal, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

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