Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0538/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Dr. Murillo Lima, que dispõe sobre a demissão de servidor público municipal condenado por crime de maus-tratos contra animais, veda a investidura em cargos públicos e a celebração de contratos com o Poder Público municipal por pessoas físicas condenadas.

Segundo a propositura, passa a configurar infração funcional a condenação criminal transitada em julgado por maus-tratos a animais domésticos, domesticados ou silvestres, nativos ou exóticos, ou em caso de conduta devidamente apurada em âmbito administrativo.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

Sob o 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.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar 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.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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, j. 29.09.2016). Confira-se:

> **"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".** Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa".

Para corroborar a ausência do vício de iniciativa do presente projeto de lei, cita-se o projeto de lei nº 775/2021, de autoria de vereadores, que culminou na edição da Lei nº 17.910, de 17 de janeiro de 2023 que, na mesma toada do PL ora analisado, *"veda a nomeação de pessoa condenada, por sentença criminal com trânsito em julgado e fundamentada na Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para exercer cargo ou emprego público no Município de São Paulo, inclusive nos âmbitos do Poder Legislativo e da Administração Indireta"*.

Em seu aspecto de fundo a propositura encontra fundamento na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, com fundamento no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 13, I, da Lei Orgânica.

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:



Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> 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**.

> 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**



**Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

**compreendidos todos os animais silvestres ou domésticos, nativos ou exóticos**. (grifos acrescentados)

Outrossim, o projeto em análise está devidamente alinhado a extensa legislação de proteção dos animais, editada no âmbito dos três níveis federativos, bem como a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, corroboram esse alinhamento:

> EMENTA CONSTITUCIONAL. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI ESTADUAL. PREVISÃO DE EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DE PNEUS USADOS. INSTITUIÇÃO DE REGIME JURÍDICO DISCREPANTE DO COMPLEXO NORMATIVO FEDERAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR E CRIAR NORMAS GERAIS VOLTADAS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. AUSÊNCIA DE ESPECIFICIDADE LOCAL A JUSTIFICAR A EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL.
> 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse.
> 2. A Carta da República reserva à União competência para legislar sobre comércio exterior e interestadual (art. 22, VIII), estando inserida nesse âmbito a definição de quais produtos podem ser importados. É incabível a atuação normativa de ente subnacional se não houver lei complementar federal autorizadora.
> 3. O complexo normativo federal reiteradamente coíbe a importação de pneumáticos usados – Decreto n. 875/1993, que ratificou a Convenção de Basileia; Decreto n. 3.179/1999, no texto conferido pelo de n. 4.592/2003; Portaria Decex n. 8/1991; Portarias Secex n. 8/2000, 2/2002, 17/2003 e 14/2004; e Resoluções Conama n. 23/1996 e 235/1998 – e foi declarado



Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

constitucional pelo Supremo no julgamento da ADPF 101, ministra Cármen Lúcia, DJe de 4 de junho de 2012.

**4. De acordo com a Constituição Federal, inserem-se entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, VI e VII, a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora. O Texto Constitucional também confere à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, na forma do art. 24, VI e VIII, competência concorrente para atuar na proteção do meio ambiente, das florestas e da fauna.**

**5. Consoante a jurisprudência do Supremo, a atribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em matéria alusiva à defesa do meio ambiente, não se restringe à suplementação ou repetição das normas gerais veiculadas em lei federal, admitindo-se a criação de regime jurídico inovador, desde que amparado este em peculiaridade local devidamente demonstrada e observado o princípio da vedação da proteção insuficiente.**

6. No caso, o Estado do Rio Grande do Sul não apresenta qualquer particularidade apta a justificar a importação de pneus usados. A lei estadual tampouco potencializa a tutela da vida humana e do meio ambiente, instituindo, em vez disso, proteção insuficiente.

7. Os elementos fáticos, aliados ao quadro normativo nacional e internacional, indicam ser a proibição da importação de pneus usados medida necessária e adequada ao alcance dos objetivos de proteger a saúde humana, o meio ambiente e a vida animal e vegetal. Ante a envergadura desses objetivos, o Relatório publicado pelo Painel da OMC reconheceu como justificável a vedação.

8. Em que pese à operabilidade das empresas do setor e à geração de emprego e renda, a defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, informando as garantias fundamentais da livre iniciativa e do pleno emprego (CF, art. 170, VI). O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável encontra fundamento também em compromissos internacionais assumidos pelo Estado



Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.

Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

brasileiro e representa paradigma do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.

9. Pedido julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n. 12.182/2004 do Estado do Rio Grande do Sul, com as alterações promovidas pelas de n. 12.182/2004 e 12.381/2005.

(ADI 3801, Relator: Ministro Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, publicação: 09-09-2024)

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

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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.

Por fim, a matéria está sujeita ao quórum da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, III e XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, o parecer é **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,



Matéria RELCOM 2964/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 26/11/2025 e juntado ao PL 538/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=704022.