



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 798/25

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Dr. Murillo Lima, que institui o Selo “Livre de Crueldade” e dispõe sobre a preferência, pela Administração Pública do Município de São Paulo, na contratação de produtos e serviços certificados como livres de crueldade animal.

De acordo com a propositura, o Selo “Livre de Crueldade” é destinado a reconhecer e certificar pessoas jurídicas que promovam o bem-estar animal e comprovem a adoção de práticas livres de crueldade animal em seus produtos, serviços e processos.

O projeto prevê, também, que a Administração Pública Municipal direta e indireta deverá observar a preferência por produtos, serviços e fornecedores detentores do Selo “Livre de Crueldade” em todos os processos de contratação.

Sob o aspecto estritamente jurídico, nos termos do substitutivo ao final apresentado, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, da Constituição Federal).

Está igualmente inserida na competência legislativa municipal a matéria de proteção do meio ambiente e, assim, dos animais (art. 24, VI c/ 30, II, da Constituição Federal).

Cumprе observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos e seu regime jurídico. Portanto, o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A esse respeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleçam 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).

Nesse sentido, a decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal instituidora do “Selo Amigo do Idoso”, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa.** I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.** II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta “autorização”. Celebração de parceria ou convênio*



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018 – negritos acrescentados)

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se outros julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e **cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos** – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).*

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estava fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018 – negritos acrescentados)

Portanto, no que tange à instituição de selo, o projeto encontra-se em sintonia com o ordenamento jurídico.

Não obstante, no que se refere ao critério de preferência nas contratações públicas, o projeto não reúne condições para seguir em tramitação, na medida em que seu objeto diz respeito a



regras gerais de licitação, matéria inserida na competência privativa da União, conforme previsão do art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

De fato, compete à União estabelecer normas “gerais”, aplicáveis também aos Estados, Municípios e Distrito Federal (resultando daí, por exemplo, a nova Lei de Licitações e Contratos - Lei Federal nº 14.133/21), ao passo que aos Municípios compete legislar de forma suplementar, com a finalidade de ajustar ou adaptar a legislação, sobretudo para normatizar particularidades locais.

Ficam assim os demais entes da federação obrigados a seguir o que for efetivamente norma geral, restando-lhes, quanto ao mais, poder regulatório próprio.

O Município de São Paulo, ao dispor sobre o assunto, deve obediência aos princípios contidos na Constituição Federal e nas normas gerais da Lei nº 14.133/21, dispondo nesse sentido o art. 129 de nossa Lei Orgânica.

Consoante entendimento firmado pelo STF, cabe avaliar, no caso concreto, se a hipótese legislativa se enquadra no conceito de matéria suplementar às normas federais, caso em que a Constituição confere competência suplementar para o Município legislar. Para tanto se faz necessário verificar dois pilares: a) se o conteúdo do projeto não inova as normas gerais estabelecidas; e b) se o mérito da disposição se refere à particularidade local, além da forçosa harmonia com a legislação editada pela União. Nesse sentido, o precedente abaixo reproduzido:

“...O Tribunal afirmou que a Constituição outorgou privativamente à União a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos (CF/1988, art. 22, XXVII). Essa competência pressuporia a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, “não gerais”, a serem editadas pelos demais entes federativos (CF/1988, arts. 24, 25, §1º, e 30, II). A ordem constitucional reconheceria, em favor dos Estados-membros, autonomia para criar direito em matéria de licitações e contratos independentemente de autorização formal da União. Todavia, essa autonomia não seria incondicionada, devendo ser exercida apenas para a suplementação das



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

*normas gerais expedidas pela União, previstas na Lei 8.666/1993. **Caberia, então, analisar se a lei estadual, ao dispor sobre licitações e contratos, limitou-se a sua competência estadual ou, a pretexto de suplementar a norma geral, teria recriado condições normativas que somente lei geral poderia prever. Asseverou que, para ser considerada válida, a suplementação deverá passar por um teste constituído de duas etapas: a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente fixado, das normas gerais do sistema; b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local. (...)Consignou ainda que o diploma impugnado introduzira requisito genérico e inteiramente novo para habilitação em qualquer licitação. Ao assim prover, a legislação estadual se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e se apropriou de competência que, pelo comando do art. 22, XXVII, da CF/1988, caberia privativamente à União.” (ADI 3.735, rel. min. Teori Zavascki, j. 8-9-2016, Informativo 838 – grifos e negritos acrescentados)***

Analisando o projeto com base em tais parâmetros, verifica-se que não há como a medida proposta subsistir, pois invade o campo de matérias reservado privativamente à União. Com efeito, por mais nobre que seja o ideal subjacente à propositura, a circunstância não apresentar peculiaridade local que justifique essa priorização.

De fato, no caso em apreço, não há competência suplementar municipal que respalde a apresentação da propositura nesse aspecto da preferência na contratação, porque não existe a necessária predominância do interesse local a justificar a edição de lei municipal sobre o tema. Exatamente este o entendimento que se colhe de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo exarado em caso versando sobre uma nova condição de participação em certame, abaixo reproduzido, à guisa de ilustração:

“Apesar do nobre propósito de estabelecer no Município de Limeira políticas para combater a desigualdade racial, o legislador local, a pretexto de regulamentar ações afirmativas, instituiu uma nova condição para participar de licitação pública, não prevista na Lei de Licitações, e imiscui em matéria normativa referente a



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

normas gerais de licitação e contratação, tema com relação ao qual compete ao Município apenas suplementar a legislação federal e a estadual para atender peculiaridades locais, art. 30, I e II, da CF/88: ...

E no caso da norma em análise, não há singularidade em seu texto a justificar a regulação da matéria no Município, já que o grave problema da desigualdade racial é de âmbito nacional". (ADI nº 2230902-25.2017.8.26.0000, J. 09/05/18 – negritos acrescentados)

Na mesma toada, já decidiu o Supremo Tribunal Federal ser inconstitucional, por invadir a competência da União para legislar sobre normas gerais e por violar o princípio da igualdade de condições entre os concorrentes, a previsão em lei municipal de vedação à participação em licitações com base em critério que não esteja relacionado com a exigência de garantia do cumprimento do contrato:

"Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso." (ADI 3670, j. 02/04/07 – grifos acrescentados)

Destarte, resta claro que o projeto, neste tema específico, por invadir competência legislativa privativa da União, viola o pacto federativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Sendo assim, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **i)** adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; **ii)** suprimir os artigos 3º, 4º e 8º, que tratam da preferência em contratações públicas, pelas razões acima expostas; e **iii)** excluir o artigo 6º, que dispõe sobre incentivos fiscais, uma vez que para tanto é necessária a formulação de lei própria, bem como de estudo de impacto orçamentário e apresentação de medidas de compensação.

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 aprovado o projeto 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 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 798/25

Institui o Selo “Livre de Crueldade” no município de São Paulo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Município de São Paulo, o Selo “Livre de Crueldade”, destinado a reconhecer e certificar pessoas jurídicas que promovam o bem-estar animal e comprovem a adoção de práticas livres de crueldade animal em seus produtos, serviços e processos.

§1º O Selo será concedido pelo Poder Executivo Municipal às empresas, associações, fundações, organizações sociais, cooperativas e demais pessoas jurídicas que cumprirem os requisitos previstos nesta Lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

§2º Os procedimentos de solicitação, concessão, renovação e perda serão transparentes, sendo assegurada a ampla divulgação dos requisitos e critérios de avaliação.

§3º O Selo terá validade de 1 (um) ano, podendo ser renovado mediante nova comprovação do atendimento aos requisitos.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se livre de crueldade animal o produto, serviço ou processo que demonstre, mediante documentação idônea, que:

I – não utiliza testes em animais, em qualquer fase de desenvolvimento, fabricação ou comercialização;

II – não utiliza insumos, ingredientes ou componentes testados em animais em qualquer etapa da cadeia produtiva;

III – desenvolve ou participa de ações, programas ou campanhas de fomento, educação ou conscientização em defesa do bem-estar animal;

IV – possui certificação reconhecida por órgão nacional ou internacional ou declaração técnica assinada por responsável habilitado.

§1º A comprovação dar-se-á por meio de certificados, laudos, auditorias, declarações técnicas, relatórios, fotos, contratos ou outros documentos previstos em regulamentação.

§2º O órgão competente poderá realizar auditorias ou inspeções a qualquer tempo, para verificar a veracidade das informações e manutenção dos critérios.

§3º A pessoa jurídica que não respeitar o art. 2º e atentar contra o bem-estar animal perderá os benefícios garantidos por esta Lei, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 3º As pessoas jurídicas certificadas poderão utilizar o Selo para fins publicitários, institucionais e em todos os seus materiais, embalagens, sítios eletrônicos, contratos e demais meios de comunicação.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Art. 4º O Poder Executivo publicará, anualmente, lista das pessoas jurídicas certificadas com o Selo “Livre de Crueldade” em plataforma digital oficial, como medida de transparência e estímulo à adesão.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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