



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 868/25

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Sansão Pereira, que visa estabelecer normas para a criação e funcionamento de abrigos temporários para animais domésticos no Município de São Paulo, alterando a Lei Municipal nº 10.309, de 22 de abril de 1987, que trata do controle populacional de animais e das ações de controle de zoonoses.

A Justificativa ao projeto esclarece que seu objetivo é modernizar os instrumentos legais de controle populacional de animais e de combate às zoonoses, incorporando práticas humanitárias e sustentáveis, como o acolhimento temporário, a adoção responsável e o fortalecimento da atuação conjunta entre o Poder Público e a sociedade civil organizada.

A propositura pretende alterar o tratamento dado aos animais domésticos, especialmente visando: 1) a ampliação das hipóteses de acolhimento de animais, com critérios objetivos e fiscalização adequada; 2) A proibição expressa da eutanásia de cães e gatos, salvo em casos extremos, devidamente justificados por laudo veterinário; 3) O combate ao abandono animal por meio da responsabilização de tutores e da previsão de alternativas éticas e viáveis.

Na forma do Substitutivo ao final proposto que, a exemplo de outras proposições, confere contornos gerais e abstratos à proposição, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Sob o ponto de vista formal, a proposição na forma do Substitutivo ao final apresentado encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633 – grifos acrescentados).

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).

Em relação ao seu aspecto de fundo, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

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 este entendimento:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo ... (TJSP, ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000, j. 29/08/18).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Egr. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.

(TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos).

Cumpra observar que, no que tange especificamente à criação do centro público de acolhimento temporário de animais, da forma como a propositura está redigida, impõe ao Executivo a prática de uma série de atribuições determinando ainda a prática de atos concretos e, nesse aspecto, é matéria eivada de ilegalidade por violação do Princípio da Separação entre os Poderes, fazendo necessária a apreciação do Substitutivo ora sugerido.

No mérito, o projeto se encontra em consonância com o art. 23, VI, da Constituição Federal determina que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, que "o Município tem



competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local” (RE 194.704/MG).

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

Art. 7º. É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

Já no art. 181 da Lei Maior Local vislumbra-se a diretriz traçada ao Poder Público para que elabore uma política de cunho participativo de proteção ao meio ambiente:

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;

...

III - estabelecimento de normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental;

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 em análise está devidamente alinhado com a extensa legislação de proteção dos animais, no âmbito dos três níveis federativos, e especialmente com a recente Lei do Estado de São Paulo nº 17.972/24, que dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e em seu art. 3º, I - IV, estabelece que:

Art. 3º A proteção, a saúde e o bem-estar de cães e gatos domésticos têm por fundamentos:

- I - a proteção e o direito à vida dos animais domésticos;
- II - os princípios do bem-estar animal e da saúde única;
- III - a proteção e o equilíbrio do meio ambiente;
- IV - o reconhecimento dos cães e gatos como seres sencientes dotados de natureza biológica e emocional, passíveis de sofrimento;

Oportuno registrar, ainda, que, 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.”

Por fim, sobre a questão da eutanásia, é importante dizer que, conforme ressaltado no próprio texto do projeto, a eutanásia em cães e gatos já é proibida pela Lei Federal nº 14.228/2021, a qual dispõe sobre a proibição da eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres.

Nos termos do art. 2º da citada Lei federal, fica vedada a eliminação da vida de cães e de gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres, com exceção da eutanásia nos casos de males, doenças graves ou enfermidades infectocontagiosas incuráveis que coloquem em risco a saúde humana e a de outros animais. Sendo assim, é importante adequar a legislação municipal ao disposto pela lei federal.

O art. 2º da Lei Federal permite que órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres realizem o procedimento, nas hipóteses listadas na lei, não limitando a execução por veterinários, como pretende o projeto em análise.

Embora o Município detenha competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, II, c/c art. 24, XV, da Constituição Federal, para tratar do meio ambiente, em razão da lei federal que já versa sobre o tema, não há lacuna a justificar a atuação do legislativo municipal, restando ao legislador local complementar sua legislação no que couber.



Nesse sentido, é preciso adequar a Lei Municipal nº 10.309/1987, a fim de expressamente excluir hipótese de eutanásia em casos que não os listados na lei federal.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Por fim, versando o projeto de lei sobre Política Municipal de Meio Ambiente, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do artigo 41, inciso VIII, da nossa Lei Orgânica.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a adequá-lo à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e ainda para retirar da proposta dispositivos que impunham atribuições diretas a órgãos do Executivo, matéria que transborda a iniciativa legislativa conferida a este Parlamento.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 868/2025

Altera a Lei Municipal nº 10.309, de 22 de abril de 1987, que trata do controle populacional de animais e das ações de controle de zoonoses.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica alterado o art. 9º da Lei Municipal nº 10.309, de 22 de abril de 1987, bem como seu parágrafo único, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º Serão acolhidos, pelo órgão competente, todos os animais que se enquadrarem em qualquer das seguintes situações:

.....



Parágrafo único. Os animais acolhidos na forma deste artigo somente poderão ser resgatados mediante avaliação do órgão competente, que deverá atestar a inexistência das causas que motivaram o acolhimento." (NR).

Art. 2º Fica alterado o art. 12 da Lei Municipal nº 10.309, de 22 de abril de 1987, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12. Os animais acolhidos poderão ter as seguintes destinações, a critério do órgão competente, respeitados os princípios de proteção e bem-estar animal:

I - adoção;

II - acolhida temporária;

III - resgate pelo tutor, nos termos do parágrafo único do art. 9º;

IV - doação, conforme critérios definidos em regulamentação específica.

§1º É vedada a eliminação da vida de cães e de gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, abrigos públicos, centros de acolhimento ou quaisquer estabelecimentos oficiais do município, conforme disposto na Lei Federal nº 14.228, de 20 de outubro de 2021, salvo nas seguintes hipóteses:

I - doença grave ou incurável com sofrimento irreversível ao animal, atestado por médico veterinário responsável;

II - enfermidade infectocontagiosa incurável que represente risco comprovado à saúde pública ou a outros animais.

§2º A eutanásia, quando estritamente necessária nos termos do § 1º, deverá ser previamente justificada por laudo técnico emitido por médico-veterinário do órgão ou estabelecimento responsável, precedido, quando cabível, da realização de exames laboratoriais, conforme dispõe o § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 14.228, de 20 de outubro de 2021.

§3º Excetuados os casos de risco à saúde pública decorrente de doenças infectocontagiosas incuráveis, o animal em condição clínica grave poderá ser



resgatado por entidade de proteção animal regularmente cadastrada, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 14.228, de 20 de outubro de 2021.

§4º As entidades de proteção animal terão acesso irrestrito à documentação que comprove a legalidade e necessidade da eutanásia, em conformidade com o artigo 3º da Lei Federal nº 14.228/2021” (NR)

Art. 3º Fica alterado o art. 15 da Lei Municipal nº 10.309, de 22 de abril de 1987, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. É proibido abandonar animais em qualquer área pública ou privada do Município de São Paulo.

§1º Considera-se abandono a ação de deixar um animal doméstico, intencionalmente, sem cuidados, abrigo, alimento, supervisão ou assistência, em qualquer espaço urbano ou rural, público ou privado.

§2º Os animais não mais desejados por seus responsáveis legais deverão ser obrigatoriamente encaminhados ao órgão sanitário responsável (NR).”

Art. 4º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,