



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0930/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Professor Toninho Vespoli, que visa instituir o Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais em Situação de Vulnerabilidade.

A Justificativa enfatiza a necessidade da proposta que visa responder a uma questão extremamente importante, mas muito negligenciada, que é o abandono de animais e a insuficiência de recursos destinados ao cuidado e controle populacional de animais em situação de vulnerabilidade.

Segundo a propositura, para participar do referido Programa, e serem elegíveis para receber doações e suporte do poder público, as ONGs e abrigos de proteção animal deverão: i) estar regularmente cadastrados junto à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e/ou junto Secretaria Municipal da Saúde; ii) apresentar relatórios anuais de transparência, contendo informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos recebidos e as atividades realizadas; iii) comprovar a realização de ações voltadas ao bem-estar animal, controle populacional e contribuição com o poder público no controle de doenças zoonóticas e adoção responsável.

No art. 5º da propositura estão elencadas quais as finalidades permitidas para a utilização dos recursos oriundos do Programa e o art. 6º estabelece que fica a cargo da Administração Pública: i) coordenar o cadastro das organizações elegíveis para o Programa Municipal de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais; ii) supervisionar a aplicação dos recursos doados e garantir a transparência do programa; iii) promover campanhas de conscientização sobre a importância da causa animal e os benefícios fiscais disponíveis para doadores.

Por fim, preconiza o projeto que as empresas que realizarem doações no âmbito do Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais poderão utilizar o selo “Empresa Amiga dos Animais” em suas campanhas de marketing, reforçando seu compromisso com as estratégias ESG (Ambiental, Social e Governança) e a causa animal.

Inicialmente cumpre observar que 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 inconstitucionalidade por violação do Princípio da Separação entre os Poderes.

Não obstante, na forma do Substitutivo ao final proposto que, a exemplo de outras proposições, propõe a criação de um Programa com contornos gerais e abstratos e busca fomentar a prática de determinadas ações através da participação voluntária das empresas privadas, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Sob o ponto de vista formal, a propositura 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 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 observa-se que o projeto, na forma do Substitutivo ao final apresentado, pretende instituir diretrizes para criação de um Programa voltado ao acolhimento e reabilitação de animais domésticos em situação de abandono, maus-tratos ou vulnerabilidade, programa este que poderá ser regulamentado e concretizado pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, 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 inexequibilidade 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).



Outrossim, sob o aspecto material, 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)



Oportuno registrar que 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;

Por fim, no que se refere à instituição de selo insere-se na função estatal de incentivo, assim conceituada na lição de José Afonso da Silva:

... incentivo, como função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado, traz a ideia do Estado promotor da economia. É o velho fomento, conhecido dos nossos ancestrais, que consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 11ª ed., Malheiros, p. 738)

Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se ainda julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam a gestão administrativa do município, 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 – negritos acrescentados)

“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 artigos 61



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 estavam 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)

“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 inexecutabilidade 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 ínsita. 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 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)

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 930/2025.

Institui o Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais em Situação de Vulnerabilidade e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo **D E C R E T A** :

Art. 1º Fica instituído o Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais, com o objetivo de assegurar proteção, acolhimento e reabilitação de animais domésticos em situação de abandono, maus-tratos ou vulnerabilidade, bem como incentivar a adoção responsável.

Art. 2º O Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais se pautará pelas seguintes diretrizes:

- I - a defesa e o respeito à vida e ao bem-estar animal;
- II - o incentivo à guarda responsável;
- III - a promoção de parcerias entre o poder público, organizações da sociedade civil, entidades de proteção animal e cidadãos;
- IV - a valorização dos lares temporários como política pública complementar à rede de abrigos;
- V - a promoção da educação ambiental e da conscientização sobre a causa animal.



Art. 3º Para fins desta Lei, considera-se:

I - Lar Temporário: residência de pessoa física ou jurídica, voluntária, cadastrada junto ao poder público ou entidade parceira, que acolhe provisoriamente animais resgatados até sua destinação final por adoção responsável ou retorno ao tutor legítimo;

II - Animais em situação de vulnerabilidade: cães, gatos e outros animais domésticos resgatados de situação de abandono, maus-tratos, violência, desastres naturais ou outras condições que comprometam sua integridade física ou emocional.

Art. 4º Os recursos oriundos do Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais poderão ser utilizados pelas ONGs e abrigos para:

I - compra de ração, medicamentos e materiais de higiene para animais sob tutela;

II - pagamento de despesas com cuidados veterinários, incluindo consultas, exames, tratamentos e cirurgias;

III - realização de campanhas de castração, vacinação e adoção;

IV. melhoria das instalações físicas dos abrigos e aquisição de equipamentos necessários ao cuidado animal;

V - manutenção dos locais de abrigo visando o bem-estar dos cuidadores e dos animais que estão sob tutela.

Parágrafo único. Os procedimentos de castração e outras cirurgias com recursos oriundos deste Programa serão realizados em clínicas conveniadas ao Programa.

Art. 5º As empresas que realizarem doações no âmbito do Programa de Fomento à Criação de Lares Temporários para Animais poderão utilizar o selo “Empresa Amiga dos Animais” em suas campanhas de marketing, reforçando seu compromisso com as estratégias ESG (Ambiental, Social e Governança) e a causa animal.

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,