



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0091/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que dispõe sobre a instituição da Campanha Permanente "Férias sem Abandono", com o objetivo de prevenir e combater o abandono de animais domésticos durante o período de férias.

A propositura estabelece, entre os objetivos do programa, a conscientização da população sobre a guarda responsável de animais domésticos e o incentivo de alternativas responsáveis para o cuidado dos animais durante viagens e ausências temporárias (art. 2º, incs. I e III), prevendo, ainda, ações de caráter informativo, educativo e preventivo a serem desenvolvidas no âmbito da campanha (art. 4º).

A matéria insere-se no âmbito da competência legislativa municipal e não apresenta vícios de constitucionalidade ou legalidade, razão pela qual reúne condições para seguir em tramitação.

Inicialmente, consigne-se que a proteção dos animais é um valor importante no ordenamento jurídico brasileiro, alçado à estatura constitucional. A Constituição Federal de 1988 impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, *caput*, e § 1º, VII, CF/88).

Nesse contexto, a Constituição Federal dispõe ser da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, além de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II).

A Lei Orgânica do Município, por seu turno, ao tratar de meio ambiente, determina que o Município deve zelar pela sua preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria (art. 180).

No tocante à competência legislativa municipal, consigne-se que o E. Supremo Tribunal Federal fixou a Tese de Repercussão Geral nº 145, reafirmando a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, desde que o regramento local seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.



Tal entendimento é igualmente acolhido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive com reconhecimento expresso da competência municipal para editar normas relacionadas à proteção e à fiscalização da posse de animais domésticos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei nº 4.068/2017 que **“institui o Código Municipal de Direito e Bem Estar Animal, no âmbito do município de Socorro e dá outras providências” - Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais domésticos da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município - Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** – Inconstitucionalidade configurada não pela matéria e sim por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com movimentação de serviço público, com necessária organização de estrutura e de pessoal - Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar é exclusiva Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes - Dispositivo que versa sobre responsabilidade civil e penal que também deve ser afastado, porquanto atinge a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e civil (art. 22, I, CF) Manutenção da vigência de parte dos artigos da lei impugnada em razão de tratarem de assunto de interesse local, que podem ser objeto de texto legal de iniciativa de ambos os poderes municipais e que estão voltados à população local em geral - Ação parcialmente procedente.
(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2204270-59.2017.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 14.08.2019, destaques nossos)

Portanto, há competência municipal para a disciplina de medidas voltadas à proteção do meio ambiente e dos animais, desde que tal regramento seja compatível com a legislação estadual e federal sobre o tema.

No caso concreto, a proposta institui campanha de caráter educativo e preventivo, limitando-se a estabelecer diretrizes gerais e objetivos programáticos, sem impor, em sua redação atual, obrigações administrativas específicas, criação de órgãos, cargos ou estruturas, nem determinar a prática de atos concretos de gestão pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reconhecido a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem programas ou campanhas públicas, desde que veiculem normas de caráter geral e abstrato, sem invadir a esfera da reserva da administração, conforme decidido no seguinte julgado:



“Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – LEI Nº 14.730, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2024 – EXIBIÇÃO DE CAMPANHAS EDUCATIVAS SOBRE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NAS ABERTURAS DE SHOWS E EVENTOS CULTURAIS – AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA DIRETA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA OU NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – TEMA Nº 917 DO STF – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que estabelece diretrizes de transparência e acesso a informações públicas, ainda que sua execução possa implicar despesas para a Administração, desde que não trate da estrutura administrativa, das atribuições dos órgãos públicos ou do regime jurídico de servidores. Tema nº 917 do STF. 2. Lei municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de vídeos educativos para fins de conscientização, prevenção e combate à violência contra a mulher, na abertura de shows artísticos e eventos culturais com aglomeração de público superior a 100 pessoas naquele Município. Norma dotada de abstração e generalidade, que não configura ingerência indevida na esfera de gestão administrativa do Poder Executivo. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2083266-74.2025.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 04/03/2026)

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. CRIAÇÃO DA CAMPANHA "ALMA PET" – DOAÇÃO DE SANGUE ANIMAL. NORMA QUE NÃO INVADE A COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO TEMA Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 14.737, de 16 de dezembro de 2024, do Município de São José do Rio Preto, que institui a campanha "Alma Pet" – doação de sangue animal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Cinge-se a controvérsia à aferição da constitucionalidade da lei tendo como parâmetro os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a divisão de competência e a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que o ato normativo não impõe obrigações ao Executivo e não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município. Hipótese, ademais, em que a ausência de previsão orçamentária determina apenas a inexistência de obrigação financeira em que foi promulgada. Inteligência dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos XI e XIX, da Constituição do Estado e da tese firmada pela Suprema Corte para o Tema nº 917. Exame da jurisprudência. IV. DISPOSITIVO 4. Improcedência.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2059867-16.2025.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 15/10/2025)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Socorro – Lei nº 4.900, de 16 de maio de 2025, de iniciativa parlamentar – Programa “Bairro Sustentável” – Alegação de ofensa aos arts. 5º da Constituição Estadual, 2º e 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal – Parcial procedência. Norma municipal que institui programa voltado à zeladoria, revitalização e sustentabilidade urbana por meio da cooperação entre Poder Público, iniciativa privada e comunidade local. Inexistência de vício formal de iniciativa. Matéria de política pública intersetorial (meio ambiente, urbanismo, lazer, cultura e turismo) não inserida no rol taxativo de competência privativa do Chefe do Executivo (art. 24, § 2º, CE; art. 61, § 1º, CF). Norma em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da ONU - Incidência do Tema 917 da repercussão geral do STF. **Constitucionalidade dos dispositivos que traçam diretrizes e metas gerais de sustentabilidade, preservação ambiental e participação comunitária. Inconstitucionalidade, contudo, do art. 3º da lei, por invasão na esfera de organização administrativa e imposição de obrigação concreta ao Executivo**, ao determinar a criação e composição de Comitê Gestor, afrontando os arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual. Ação direta parcialmente procedente, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.900/2025, do Município de Socorro.”
(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2247573-45.2025.8.26.0000, Rel. Des. Vico Mañas, j. 19/11/2025, sem grifos no original)

Dessa forma, desde que mantido o caráter meramente diretivo e programático da norma, sem ingerência na organização administrativa ou imposição de providências concretas ao Executivo, não se verifica afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Durante a tramitação deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas conforme dispõe o art. 41, VIII, da Lei Orgânica Municipal.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo ora apresentado, com vistas a adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, bem como suprimir dispositivos que poderiam implicar atribuições específicas ao Poder Executivo, em respeito ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0091/2026

*Dispõe sobre a instituição da Campanha
Permanente “Férias sem Abandono”,*



com o objetivo de prevenir e combater o abandono de animais domésticos durante o período de férias.

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

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a Campanha Permanente “Férias sem Abandono”, com o objetivo de prevenir e combater o abandono de animais domésticos, especialmente cães e gatos, durante os períodos de férias escolares, recessos prolongados e feriados de longa duração.

Art. 2º A Campanha tem como objetivos:

- I – conscientizar a população sobre a guarda responsável de animais domésticos;
- II – alertar sobre as consequências legais, éticas e sanitárias do abandono de animais;
- III – incentivar alternativas responsáveis para o cuidado dos animais durante viagens e períodos de ausência dos tutores, como hotéis para pets, cuidadores, creches, abrigos temporários e apoio comunitário;
- IV – reduzir os índices de abandono de animais no Município, especialmente no período de férias.

Art. 3º A Campanha será desenvolvida de forma contínua ao longo do ano, com intensificação obrigatória das ações nos meses correspondentes às férias escolares, especialmente nos meses de janeiro, julho e dezembro.

Art. 4º As ações da Campanha poderão incluir, entre outras:

- I – divulgação de informações educativas em meios de comunicação oficiais, redes sociais, *sítes* institucionais e equipamentos públicos municipais;
- II – veiculação de campanhas publicitárias com mensagens de conscientização sobre o abandono de animais, principalmente no período de férias;
- III – realização de ações educativas em escolas, parques, praças, feiras e eventos públicos;
- IV – distribuição de material informativo sobre guarda responsável, adoção consciente e penalidades previstas em lei para o abandono de animais;
- V – incentivo à adoção responsável e à utilização de serviços de hospedagem, cuidadores ou alternativas seguras para os animais domésticos durante as férias.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de 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

PL0091-26. J