



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 101/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Dra. Sandra Tadeu, que institui o Programa Municipal “Abrigos Comunitários” para acolhimento, proteção e promoção da adoção de animais domésticos em situação de abandono ou maus-tratos.

De acordo com a proposta, os abrigos comunitários são espaços públicos ou privados, cedidos ao Município, adaptados para abrigar temporária ou permanentemente cães e gatos resgatados (art. 2º). São objetivos do programa reduzir o abandono de animais no Município, apoiar ações de resgate e proteção animal, ampliar campanhas de castração e de microchipagem, dentre outras iniciativas (art. 3º, incisos).

No aspecto jurídico, a propositura 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, inclusive, 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).

Neste contexto, a Constituição Federal dispõe ser 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), além de prever a execução, em colaboração com entidades especializadas, de ações permanentes de proteção e controle da natalidade animal, em dispositivo assim redigido:

“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.”

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: 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 inexequibilidade da lei no exercício financeiro 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, destacamos)

“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 programa voltado à implantação, regulamentação e manutenção de espaços apropriados para o acolhimento de animais domésticos em situação de abandono ou vítimas de maus-tratos.

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 precedente, no qual se apreciava a constitucionalidade de norma que institua programa de atendimento médico veterinário hospitalar gratuito:

“Ementa: 1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Jundiaí em face da Lei Municipal nº 10.304, de 7 de fevereiro de 2025, que "institui o Programa de Atendimento Médico Veterinário Hospitalar Gratuito, para cães e gatos de rua ou sob tutoria de famílias de baixa renda". 2. Mera instituição de política geral e abstrata, sem predeterminação de providências específicas de concretização. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade. Recente precedente deste C. Órgão Especial. 3. Ação direta julgada improcedente, revogada a liminar.”

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2106139-68.2025.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 26/11/2025, destaques nossos)

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.

Saliente-se, ainda, que deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas durante a tramitação do projeto, conforme dispõe o art. 41, VIII, da Lei Orgânica Municipal.

A aprovação 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, considerando que o Substitutivo ora apresentado promove a adequação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, bem como suprime dispositivos que poderiam implicar atribuições específicas ao Poder Executivo, preservando o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, opinamos, na forma do Substitutivo que segue, **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0101/2026

Institui o “Programa Municipal Abrigos Comunitários” para acolhimento, proteção e promoção da adoção de animais domésticos em situação de abandono ou maus-tratos.

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

Art.1º. Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o “Programa Municipal Abrigos Comunitários”, destinado à implantação, regulamentação e manutenção de espaços apropriados para o acolhimento de animais domésticos em situação de abandono ou vítimas de maus-tratos.

Art. 2º Os Abrigos Comunitários consistem em espaços públicos ou privados cedidos ao Município, adaptados para abrigar temporária ou permanentemente cães e gatos resgatados.

Art. 3º São objetivos do Programa:

- I – reduzir o abandono de animais no Município;
- II – apoiar ações de resgate e proteção animal;
- III – ampliar campanhas de castração e microchipagem;
- IV – promover feiras permanentes de adoção responsável;



V – fomentar a conscientização sobre maus-tratos, guarda responsável e controle populacional;

VI – apoiar organizações não governamentais - ONGs e protetores independentes.

Art. 4º Os Abrigos Comunitários poderão ser implantados em:

I – parques urbanos;

II – áreas públicas ociosas;

III – áreas privadas cedidas mediante termo de cooperação.

Art. 5º Os animais acolhidos deverão, sempre que possível, ser cadastrados, castrados, vacinados e identificados por *microchip*.

Art. 6º Os Abrigos Comunitários poderão sediar:

I – feiras de adoção;

II – campanhas educativas;

III – mutirões de castração;

IV – eventos culturais e recreativos;

V – ações de arrecadação de ração e insumos.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa