CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 59/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Simone Ganem, que visa instituir a campanha de conscientização sobre o zoosadismo digital, com o objetivo de prevenir a cooptação de crianças e adolescentes por ambientes virtuais que incitam a crueldade contra animais.

A Justificativa enfatiza a necessidade da medida, ressaltando que o mês de janeiro infelizmente acabou marcado por diversas notícias sobre animais vítimas de maus-tratos, citando os casos emblemáticos dos cães Orelha e Caramelo.

De acordo com o projeto, a campanha será executada em conformidade com as seguintes diretrizes: i) divulgação de informações aos adultos sobre a existência do zoosadismo digital; ii) ensinamento às crianças e adolescentes sobre o sinais de alerta que podem indicar a tentativa de cooptação para a prática do zoosadismo digital, bem como sobre a necessidade de avisar um adulto de confiança sempre que identificar esses sinais; iii) fortalecimento das noções de empatia, respeito e amor aos animais; iv) estímulo ao retardamento da introdução das crianças ao ambiente virtual; v) estímulo ao diálogo respeitoso entre os adultos e as crianças e adolescentes, visando à construção de uma relação de confiança que possibilite oferecer proteção; vi) estímulo ao acompanhamento pelos pais e responsáveis sobre as atividades da criança e do adolescente no ambiente virtual; vii) integração entre os agentes públicos e responsáveis pela proteção das crianças e adolescentes e dos animais.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

Do ponto de vista formal, a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

A matéria de fundo é, em primeira linha, a proteção do meio ambiente, na modalidade meio ambiente natural, que inclui a fauna, matéria inserida no âmbito da competência legislativa suplementar do Município, nos termos do art. 30, II, combinado com o art. 24, XV, da Constituição Federal. Além disso, o projeto se destina a proteger crianças e adolescentes do risco de serem cooptados por ambientes virtuais que incitem a crueldade contra animais.

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 n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente:

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"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 também tem apoio nos artigos 225 da Constituição Federal e 181 da Lei Orgânica do Município:

"*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

....."

"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:

.....

IV - conscientização e educação ambiental e divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do meio ambiente;

.....

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

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

os animais silvestres ou domésticos, nativos ou exóticos."

(grifos acrescentados)

No que respeita à proteção das crianças e adolescentes em ambiente virtual, é de se lembrar que crianças e adolescentes são sujeitos dotados de condição peculiar, aos quais o ordenamento jurídico determina seja conferida especial atenção. Nesse sentido, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) prevê o dever do Poder Público de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos seus direitos, incluindo-se, nessa garantia de prioridade, a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (cf. alteração introduzida pela Lei nº 15.240, de 2025).

Seguindo a mesma linha, o art. 7º, parágrafo único, de nossa Lei Orgânica, estabelece que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Mais recentemente, a proteção de crianças e adolescentes ganhou reforço com a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Também no âmbito municipal, foi promulgada a Lei nº 18.304, de 24 de setembro de 2025, que institui o Programa de Proteção à Infância no Ambiente Digital.

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 de animais domésticos:

> "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei nº 4.068/2017 que **"instituí 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 RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> - 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 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."

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(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 N° 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n° 14.737, de 16 de dezembro de 2024, do Município de São José do Rio Preto, que 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 n° 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)

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 do projeto deverão ser realizadas ao menos 2 (duas) audiências públicas, conforme o disposto no art. 41, incisos VIII e XI, da Lei Orgânica do Município.

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

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE,** na forma do Substitutivo, que visa conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual vício de iniciativa por usurpação de competência do Executivo.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 59/2026

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Institui Campanha de Conscientização sobre o Zoosadismo Digital.

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

Art. 1º Fica instituída no Município de São Paulo a “Campanha de Conscientização sobre o Zoosadismo Digital”, com o objetivo de prevenir a cooptação de crianças e adolescentes por ambientes virtuais que incitam a crueldade contra animais.

Art. 2º A campanha de conscientização sobre o zoosadismo digital será executada em conformidade com as seguintes diretrizes:

I – divulgação de informações aos adultos sobre a existência do zoosadismo digital, que consiste no ato de ferir animal por prazer (próprio ou de terceiros), gravando a agressão e compartilhando as imagens em redes virtuais que incitam a tortura de animais;

II - ensinamento às crianças e adolescentes sobre os sinais de alerta que podem indicar a tentativa de cooptação para a prática do zoosadismo digital, bem como sobre a necessidade de avisar um adulto de confiança sempre que identificar esses sinais;

III - fortalecimento das noções de empatia, respeito e amor aos animais;

IV - estímulo ao retardamento da introdução das crianças ao ambiente virtual, especialmente por meio da conscientização de pais e responsáveis sobre os riscos;

V - estímulo ao diálogo respeitoso entre os adultos e as crianças e adolescentes, visando à construção de uma relação de confiança que possibilite oferecer proteção;

VI - estímulo ao acompanhamento pelos pais e responsáveis sobre as atividades da criança e do adolescente no ambiente virtual, especialmente por meio da limitação do tempo de uso e da utilização de ferramentas de controle parental;

VII - integração entre os agentes públicos responsáveis pela proteção das crianças e adolescentes e dos animais, garantindo-se a articulação entre os órgãos competentes.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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

Matéria RELCOM 1761/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 24/09/2026 e juntado ao PL 59/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772042.