

PARECER Nº 64/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 204/2025

REF.: PROCESSO Nº 5296/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DR. FÁBIO LOPES

ASSUNTO: Projeto de Lei que altera a Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, que instituiu o Código Municipal de Proteção aos Animais, para incluir a Central Virtual de Adoção de Animais como instrumento de incentivo à adoção responsável.

À

Comissão de Justiça e Redação,
Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereador Dr. Fábio Lopes, protocolado nesta Casa no dia 05 de agosto do corrente ano, que altera a Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, que instituiu o Código de Proteção aos Animais, para incluir a Central Virtual de Adoção de Animais, a ser disponibilizada em plataforma digital de amplo acesso público, como instrumento de incentivo à adoção responsável.

Inicialmente cumpre fazer algumas observações acerca do presente projeto de lei. Vejamos.

A Constituição da República enumera, nos incisos de seu art. 24, as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30,



competem-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Por competência concorrente deve-se entender que todos os entes da Federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto. No entanto, nesse caso, as leis federais, disciplinadoras de normas gerais (art. 24, § 1º), se sobrepõem às leis estaduais, normatizadoras dos aspectos regionais (art. 24, §§ 2º e 3º), que, por sua vez, se sobrepujam às leis municipais, estabelecadoras das normas que atendam aos interesses locais (art. 30, I e II).

O legislador constituinte, ciente da importância do meio ambiente e da vida animal, inseriu na Carta Magna capítulo específico ao meio ambiente e uma série de dispositivos que exigem por parte do Estado uma atuação positiva na preservação e proteção da vida dos animais. Mais especificamente, vedou expressamente práticas que submetam os animais à crueldade, na forma da lei (art. 225, VII, da CF).

Isto posto, são importantes, a nosso ver, as seguintes considerações a respeito da matéria tratada no PL CM 204/2025.

Embora, à primeira vista, possa parecer que a iniciativa de tal matéria por parte da Câmara de Vereadores seja inconstitucional por vício de iniciativa, pela violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, tal argumentação cai por terra diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, no Acórdão que julgou o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.304.277 – São Paulo, em que é Agravante o Prefeito do Município de Santo André e Agravada a Mesa da Câmara Municipal de Santo André, tendo por objeto justamente a Lei nº 10.198/2019, que instituiu o Código Municipal de Proteção Animal, que ora se pretende alterar:

Ementa: **AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL.**



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CÓDIGO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.**
2. **Não ofende a separação de poderes a previsão em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público, a fim de concretizar princípio constitucional.** Precedente.
3. **Agravo regimental a que se nega provimento.**
(STF, 2ª. Turma, Ag. Reg. Recurso Extraordinário com Agravo 1.304.277, São Paulo, Relator Ministro Edson Fachin, 12.05.2021)

Essa decisão do STF prevaleceu sobre a anterior decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Acórdão prolatado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2261619-49.2019.8.26.0000, tendo por Autor o Prefeito do Município de Santo André e sendo Réu o Presidente da Câmara Municipal de Santo André, que havia declarado inconstitucional a Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, deste Município, cuja ementa transcrevemos a seguir:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar que 'autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do



Município de Santo André' – Invasão de competência privativa do Poder Executivo – Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, 'I', '2' e '4', 47, incisos II, XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação dos poderes – **A imposição de criação de um programa de proteção aos animais atribuindo obrigações às Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente, vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal** – **Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**" (TJSP, Órgão Especial, Adin 2261619-49.2019.8.26.0000, Rel. Elcio Trujillo, julgamento 10.06.2020, V.U.)

Diante da referida decisão do Supremo Tribunal Federal retrocitada, é forçoso, s.m.j., considerar plenamente possível, do ponto de vista legal, que a Câmara Municipal inicie o processo legislativo da matéria objeto do projeto de lei ora em exame, ressalvado o disposto no art. 41-H que se pretende acrescentar à Lei nº 10.198/2019, o qual deve ser suprimido do texto do projeto.

Assim consideramos em razão da máxima jurídica "A MAIORI AD MINUS", ou seja, "QUEM PODE O MAIS, PODE O MENOS".

A Lei nº 10.198/2019, considerada constitucional pelo STF, vai muito além do que simplesmente impor ao Executivo a criação de uma Central Virtual de Adoção de Animais, por meio de plataforma digital; ela prevê o cadastramento e a chipagem dos animais, chegando até mesmo a dar atribuições aos órgãos e secretarias da Administração. Diante disso, a medida pretendida pelo PL CM 204/2025 é o de menos, pois, como afirma o Vereador ao justificar a



propositura, ela só vem complementar a legislação já prevista no mencionado Código de Proteção Animal.

Portanto, com exceção da previsão contida no artigo 41-H que se pretende acrescentar à Lei nº 10.198/2019, consideramos constitucional o PL CM 204/2025, pois se amolda à jurisprudência do STF.

Explica-se:

A exceção fica por conta do disposto no artigo 41-H já mencionado, o qual, s.m.j., deve ser suprimido, pois, permanecendo mencionado dispositivo, de natureza autorizativa, conferindo atribuições ao Poder Executivo no tocante ao estabelecimento de parcerias e convênios, o PL comete vício de iniciativa, o que acarreta a sua inconstitucionalidade.

Isso porque a 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.

A respeito dessa questão, o Mestre Toshio Mukai faz a seguinte recomendação, em artigo publicado em 1989, sob o título “Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo”:

“Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a**



celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais."

A propósito, cumprе registrar que o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, **foi declarado inconstitucional** pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).

Isto posto, caso assim também entenda essa Douta Comissão de Justiça, poderá ser apresentada, nos termos do disposto no art. 55 do Regimento Interno desta Casa, eventual emenda ao projeto, ou, ainda, projeto de lei substitutivo, com as devidas correções que julgar necessárias.

Por fim, lembrando que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, ainda que por via reflexa, nos termos do disposto no art. 36, § 1º, inciso I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões contrárias ou divergentes, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 23 de setembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

