

PARECER PRÉVIO Nº 86/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 342/2025

REF.: PROCESSO Nº 8602/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR LUCAS ZACARIAS

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a proibição da permanência de animais desacompanhados de responsável no interior de veículos automotivos estacionados e fechados no Município de Santo André e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Lucas Zacarias, protocolado nesta Casa no dia 11 de novembro do corrente ano, dispondo sobre a proibição da permanência de animais desacompanhados de responsável no interior de veículos automotivos estacionados e fechados no Município de Santo André e dá outras providências.

Embora louvável a preocupação do ilustre Vereador com o tema, sob o ponto de vista legal, entendemos, s.m.j., que a matéria **não é de competência do Município**. Vejamos as razões.

Como é permitido inferir pelas próprias razões apresentadas pelo autor em sua justificativa, a matéria refoge à competência local, visto que os interesses abarcados pelo projeto de lei visam à proteção da população animal como um todo e não somente a de Santo André.



Como se sabe, a competência legislativa do Município está adstrita aos assuntos de interesse local e à complementação das legislações federal e estadual, no que couber, conforme art. 30, I e II da Constituição Federal.

A Constituição Federal, no artigo 22, inciso I, prevê no artigo 22:

Art. 22 – **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - **direito civil**, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

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, dentre as quais aquela prevista no inciso VI, qual seja a competência legislativa concorrente para editar normas sobre “florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30, compete-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Assim, a proteção a fauna insere-se no campo da competência legislativa concorrente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados e Distrito Federal complementá-las ou, na ausência destas, exercer a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades (artigo 24, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal).

De fato, a proteção à fauna transcende ao interesse local, por não atender ao critério da preponderância do interesse. Tanto assim que a União editou a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao mesmo ambiente. Já o Estado de São Paulo editou a Lei nº 11.997, de 25 de agosto de 2005, que instituiu o Código de Proteção aos Animais do Estado. Nesse aspecto,



o legislador estadual avançou no campo da competência reservada ao Estado pelo artigo 193, inciso X, da Constituição Bandeirante, que lhe confere competência normativa para proteção da fauna, compreendidos os animais silvestres, exóticos e domésticos, com expressa interdição a práticas que provoquem extinção de espécies ou submetam animais à crueldade.

Como já enfatizado, a **União Federal**, dando cumprimento aos objetivos preconizados pela Carta Magna, **editou a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Particularmente relevante se mostra, no caso do presente PL, **a disposição contida no art. 32 do referido diploma legal**, dispositivo este inserido justamente na parte relativa aos **Crimes contra a Fauna**:

“Art. 32 – **Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.**

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º - Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 1º-A – Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no caput deste artigo será de reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda. *(Incluído pela Lei nº 14.064, de 29.09. 2020).*

§ 2º - A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.”

Ainda a respeito da questão, cabe ressaltar que, no caso de prática de crimes de maus tratos, a **responsabilidade civil** dele decorrente já está prevista pela legislação federal de regência, visto que a **condenação**



criminal torna certa **a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime**, nos termos do disposto no artigo 91, inciso I, do Código Penal:

“Art. 91 – **São efeitos da condenação:**

I – **tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;** (...)

Sendo assim, o conteúdo jurídico-normativo disposto no PL CM 342/2025, ao dispor sobre matéria com natureza jurídica pertinente à responsabilidade civil (ressarcimento, pelo agente causador do dano, das despesas decorrentes do tratamento de assistência médico-veterinária, medicações, transporte e outros) e administrativa (imposição de multas) e, ainda, ao pretender isentar de responsabilidade civil, penal ou administrativa a quem eventualmente provoque danos a veículo de particular ao resgatar animais de seu interior, usurpa competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e penal, nos termos do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Compete ao Município preservar a fauna, entretanto no limite de seu interesse local. E deve se restringir a suplementar a legislação federal e estadual, o que, s.m.j., não ocorre com o PL CM 342/2025, pois não trata de regulação de especificidade local. E, como já visto, especialmente em respeito à competência concorrente, primeiro a União e mais tarde o Estado de São Paulo, editaram diplomas que prevalecem sobre os dispositivos do projeto de lei em questão.

Não bastasse isso, o projeto também trata do exercício do poder de polícia pelo Poder Executivo, não se podendo olvidar que o planejamento, organização, direção e execução dos serviços públicos são atribuições do Chefe do Poder Executivo, pois a ele compete o exercício da direção superior da administração e a prática dos atos necessários a esse fim, o que também torna o PL inconstitucional.



E, ao estabelecer obrigações fiscalizatórias para o Executivo, o PL CM 342/2025 acaba por promover violação ao disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', por simetria (artigo 144), da Constituição do Estado de São Paulo.

Diante disso, forçoso concluir que o projeto de lei em tela é **INCONSTITUCIONAL**, pois refoge ao campo de atuação legislativa do Município.

Esse também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado reiteradamente a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.665, de 06 de maio de 2015, que **estabelece no âmbito do Município de Mogi Mirim, sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem maus-tratos aos animais**, e dá outras providências. Competência legislativa. **Ao Município compete preservar a fauna e a flora, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. O que não se verifica no caso – Lei Federal nº 9.605/98, que regulamenta o tema a nível nacional e a Lei Estadual nº 11.977/05, que regula a matéria – Inexistência de lacuna na lei estadual a ensejar a suplementação da matéria** – Na hipótese, o legislador local avançou no campo da competência reservada ao Estado pelo art. 193, inciso X, da Constituição estadual – Vício de iniciativa – **Indevida ingerência em matéria organizacional, de exclusiva competência do Chefe do Executivo** – Invasão de esfera de competência, que fere o princípio da independência e harmonia entre os Podres. Não bastasse, a norma impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio. Afronta aos artigos 1º, 5º, 25, 47, incisos II, XIV, XIX, 'a', 144 e 193, inciso X, da Constituição do Estado – **Pedido procedente**. V.U. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2060069-08.2016.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Ricardo Anafe – 17.08.2016)





Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, I, "i", da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de caráter meramente opinativo e informativo, que submetemos a superior apreciação, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 30 de dezembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP Nº 78.046

