

CONTESTAÇÃO AO PARECER PRÉVIO

Contestação ao Parecer Prévio nº 86/2025. Projeto de Lei que dispõe sobre a proibição da permanência de animais desacompanhados de responsável no interior de veículos automotores estacionados e fechados no Município. Matéria de interesse local. Competência municipal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e à fauna, nos limites do interesse local. Atuação normativa preventiva e administrativa. Inexistência de criação de tipo penal ou disciplina de responsabilidade civil. Saneamento dos apontamentos de inconstitucionalidade mediante apresentação de emenda supressiva. Adequação do projeto aos parâmetros constitucionais e jurisprudenciais. Possibilidade de regular prosseguimento da tramitação.

Com o devido respeito ao Parecer Prévio que concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei que dispõe sobre a proibição da permanência de animais desacompanhados de responsável no interior de veículos automotores estacionados e fechados no Município, apresenta-se a presente **CONTESTAÇÃO**, com o objetivo de demonstrar que a proposição, especialmente após os ajustes normativos anunciados, insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, possui natureza preventiva e administrativa e encontra respaldo na adequada construção doutrinária e jurisprudencial, não subsistindo, portanto, os óbices jurídicos apontados.

I – INTRODUÇÃO E OBJETO DA CONTESTAÇÃO

Apresenta-se a presente contestação ao Parecer Prévio nº 86/2025, que concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei CM nº 342/2025, sob o fundamento de que a matéria extrapolaria a competência legislativa municipal, invadiria campo reservado à União e promoveria ingerência indevida na esfera administrativa do Poder Executivo.



Com o devido respeito, entende-se que tal conclusão não subsiste diante de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, da doutrina e da jurisprudência, especialmente quando consideradas as adequações normativas ora anunciadas.

II – DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO BEM-ESTAR ANIMAL

A proteção ao bem-estar animal encontra assento direto e inequívoco na Constituição Federal de 1988, que, ao tratar do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, o artigo 225, § 1º, inciso VII, estabelece de forma expressa a vedação a práticas que submetam os animais à crueldade, conferindo-lhes especial tutela jurídica e reconhecendo que a proteção da fauna constitui valor constitucional autônomo.

Tal comando constitucional não se limita à repressão de condutas já consumadas, mas autoriza e incentiva a adoção de medidas **preventivas**, voltadas à eliminação de situações de risco concreto à integridade física e à vida dos animais.

A Constituição, ao atribuir deveres ao Poder Público, legitima a atuação normativa dos entes federativos na formulação de políticas públicas e na edição de normas que visem evitar a ocorrência de maus-tratos, mesmo quando ainda não configurado o dano efetivo.

A permanência de animais desacompanhados no interior de veículos automotores estacionados e fechados representa situação objetiva e amplamente reconhecida de risco, em razão da rápida elevação da temperatura interna e da impossibilidade de dissipação do calor, o que pode ocasionar sofrimento intenso, lesões graves e até o óbito dos animais.

Trata-se, portanto, de conduta potencialmente enquadrável como prática cruel, na medida em que expõe o animal a sofrimento desnecessário e previsível.



Nesse cenário, a atuação normativa do Município, ao vedar tal conduta, alinha-se diretamente ao dever constitucional de proteção da fauna, funcionando como instrumento de concretização do artigo 225 da Constituição Federal.

A norma proposta não amplia o conceito constitucional de crueldade, tampouco cria novos parâmetros subjetivos de proteção, mas apenas traduz em regra administrativa objetiva um dever já imposto pelo texto constitucional, conferindo-lhe eficácia prática no âmbito local.

Cumprе ressaltar, ainda, que a proteção constitucional ao bem-estar animal reflete evolução doutrinária e jurisprudencial que reconhece os animais como seres sencientes, titulares de interesse juridicamente tutelado, cuja dignidade não decorre de sua utilidade ao ser humano, mas de sua própria capacidade de sofrer.

Essa compreensão reforça a legitimidade de normas que buscam evitar situações de sofrimento previsível e evitável, sobretudo quando decorrentes de comportamentos humanos facilmente controláveis.

Assim, o projeto de lei em análise insere-se em um contexto constitucional que não apenas autoriza, mas exige do Poder Público a adoção de medidas normativas eficazes para prevenir práticas que submetam os animais à crueldade, sendo plenamente compatível com o sistema constitucional de proteção ambiental e de tutela da fauna.

III – DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E DO INTERESSE LOCAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A competência do Município para legislar sobre a matéria objeto do presente projeto de lei decorre diretamente da Constituição Federal, especialmente dos artigos 23, incisos VI e VII, e 30, incisos I e II, que, interpretados de forma sistemática, delineiam o espaço normativo próprio da atuação municipal na proteção do meio ambiente e da fauna.

O artigo 23 da Constituição estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, evidenciando que a tutela ambiental é dever compartilhado entre os entes federativos.



Por sua vez, o artigo 30 confere aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, autorizando a edição de normas adequadas às peculiaridades do território municipal.

A interpretação desses dispositivos constitucionais foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 145 de Repercussão Geral, ocasião em que se firmou a tese de que o Município é competente para legislar sobre o meio ambiente juntamente com a União e os Estados, desde que o faça no limite do seu interesse local e de forma harmônica com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Tal orientação reafirma que a competência municipal em matéria ambiental não é residual nem excepcional, mas decorre do próprio pacto federativo e da necessidade de atuação normativa próxima da realidade social que se pretende disciplinar.

No caso em análise, a vedação à permanência de animais desacompanhados no interior de veículos automotores estacionados e fechados insere-se claramente no âmbito do interesse local, por regular conduta praticada no espaço urbano municipal e diretamente relacionada ao uso de veículos em vias públicas, estacionamentos e áreas privadas de acesso coletivo.

Trata-se de situação concreta e recorrente, cujos efeitos se manifestam de forma imediata no território municipal, exigindo resposta normativa eficaz por parte do ente mais próximo da realidade social envolvida.

A norma proposta não pretende disciplinar a proteção da fauna em abstrato, tampouco criar regime jurídico próprio de tutela ambiental, mas estabelece regra administrativa objetiva de caráter preventivo, voltada a evitar situações previsíveis de sofrimento animal.

Não há conflito com a legislação federal ou estadual existente, nem tentativa de substituí-la, mas sim atuação suplementar e harmônica, destinada a conferir efetividade local aos comandos constitucionais e legais já estabelecidos.



Além disso, a atuação legislativa municipal encontra respaldo no exercício legítimo do poder de polícia administrativa, que autoriza o Município a impor restrições proporcionais ao uso de bens e ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público, da salubridade ambiental e do bem-estar coletivo.

A restrição à permanência de animais em veículos fechados não interfere no direito de propriedade nem no uso regular do veículo, limitando-se a estabelecer condicionamento razoável e necessário para evitar dano grave, previsível e evitável a seres vivos cuja proteção é constitucionalmente assegurada.

Importa ressaltar, ainda, que a Constituição não exige exclusividade do interesse local, mas apenas sua preponderância.

Ainda que a proteção da fauna possua dimensão ambiental mais ampla, a especificidade da conduta regulada, o local de sua ocorrência e a necessidade de resposta normativa imediata evidenciam a preponderância do interesse municipal, legitimando a atuação legislativa local.

Dessa forma, à luz das disposições constitucionais e da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 145 de Repercussão Geral, verifica-se que o projeto de lei em exame se insere no campo legítimo de competência legislativa do Município, respeitando a repartição constitucional de competências, o pacto federativo e os limites impostos pela Constituição Federal.

IV – DA NATUREZA ADMINISTRATIVA E PREVENTIVA DA NORMA E DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto de Lei que dispõe sobre a proibição da permanência de animais desacompanhados no interior de veículos automotores estacionados e fechados possui natureza eminentemente **administrativa e preventiva**, não se confundindo com normas de caráter penal, civil ou organizacional.

A proposição limita-se a estabelecer uma vedação objetiva de conduta, voltada à prevenção de situações previsíveis de risco à integridade física e à vida dos animais, atuando antes da ocorrência do dano e em consonância com o dever constitucional de proteção à fauna.



A norma não cria tipos penais, não redefine ilícitos ambientais, não institui sanções de natureza criminal, tampouco disciplina regimes de responsabilidade civil.

Seu conteúdo restringe-se à esfera do poder de polícia administrativa, por meio do qual o Município pode impor limitações razoáveis ao exercício de direitos individuais e ao uso de bens privados em benefício do interesse público, da salubridade ambiental e do bem-estar coletivo.

Trata-se de atuação normativa legítima, voltada à prevenção de danos graves e evitáveis, especialmente em contexto urbano.

Também não se verifica qualquer ingerência indevida na organização ou funcionamento da Administração Pública. O projeto não cria órgãos, não institui cargos, não define estruturas administrativas, não impõe procedimentos operacionais nem determina a forma de atuação do Poder Executivo.

A fiscalização e a eventual aplicação das medidas decorrentes da norma permanecem integralmente sob a discricionariedade administrativa do Executivo, respeitando-se a reserva de administração e o princípio da separação dos poderes.

Nesse contexto, inexistente vício de iniciativa.

A proibição que se pretende estabelecer não se insere no rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não estando elencada no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a", "c" e "e", da Constituição Federal, nem, por simetria, no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado.

A iniciativa parlamentar é, portanto, plenamente legítima, por tratar de norma geral de conduta administrativa, desvinculada da estrutura organizacional da Administração ou do regime jurídico de seus servidores.

Tal entendimento encontra respaldo na orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de Repercussão Geral, segundo a qual não há usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo quando a lei, embora possa gerar despesas indiretas para a Administração, não trata da criação ou organização de órgãos, da atribuição de competências administrativas específicas nem do regime jurídico de servidores públicos.



Conforme assentado pela Corte Suprema:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (arts. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).”

No caso em exame, eventual necessidade de atuação administrativa decorre do exercício regular do poder de polícia, inerente à função executiva, sem que o Legislativo imponha obrigações específicas, metas, prazos ou formas de execução.

A norma apenas estabelece o parâmetro jurídico da conduta vedada, cabendo ao Executivo, se e quando entender conveniente e oportuno, definir os meios de fiscalização e implementação, dentro de sua autonomia administrativa.

Dessa forma, resta evidenciado que o projeto de lei possui natureza administrativa e preventiva, não viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e observa integralmente o princípio da separação dos poderes, inexistindo vício formal que impeça sua tramitação.

V – DO SANEAMENTO DOS APONTAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

As objeções levantadas no Parecer Prévio nº 86/2025 concentram-se, essencialmente, em dispositivos específicos do projeto que poderiam ser interpretados como disciplinadores de responsabilidade civil, penal ou orçamentária, e não na proibição administrativa em si.

Com o objetivo de afastar qualquer dúvida quanto à constitucionalidade formal e material da proposição, registra-se expressamente que será apresentada **emenda supressiva** ao Projeto de Lei CM nº 342/2025, com o seguinte teor:

“Suprimam-se os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 4º, passando o atual § 4º a constituir Parágrafo único, bem como o art. 6º do projeto de lei supracitado.”



A supressão dos referidos dispositivos elimina qualquer disciplina relativa a responsabilidade civil ou penal, bem como afasta disposições de natureza orçamentária, restringindo o projeto ao seu conteúdo administrativo e preventivo, plenamente compatível com a competência municipal.

V – DA NECESSIDADE DE RECONSIDERAÇÃO DO PARECER PRÉVIO

Diante do conjunto argumentativo apresentado, verifica-se que o Parecer Prévio nº 86/2025, ao concluir pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei CM nº 342/2025, não contempla adequadamente a natureza administrativa e preventiva da norma proposta, tampouco considera, em sua integralidade, a competência constitucional do Município para legislar sobre a matéria, nos limites do interesse local e de forma harmônica com a legislação federal e estadual.

A reanálise da proposição à luz das disposições constitucionais pertinentes, da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal e, especialmente, das adequações normativas ora anunciadas, evidencia que os fundamentos que embasaram o parecer prévio podem ser superados.

Com a apresentação de emenda supressiva, o projeto passa a restringir-se à vedação administrativa de conduta potencialmente lesiva ao bem-estar animal, afastando qualquer disciplina relativa a responsabilidade civil, penal ou orçamentária, bem como qualquer ingerência indevida na esfera de atribuições do Poder Executivo.

Dessa forma, não subsistem os óbices jurídicos apontados, mostrando-se possível e juridicamente viável o regular prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei CM nº 342/2025.

VI – CONCLUSÃO E PEDIDO FINAL

Diante de todo o exposto, resta evidenciado que:

1. o Projeto de Lei CM nº 342/2025 insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, por tratar de matéria de interesse local relacionada à proteção do meio ambiente e da fauna, nos termos dos artigos 23, incisos VI e VII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, em consonância com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal;



2. a norma possui natureza eminentemente administrativa e preventiva, não criando tipos penais, não disciplinando responsabilidade civil ou penal e não interferindo na organização ou funcionamento da Administração Pública;
3. inexistência de vício de iniciativa, por não se tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado no Tema 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal;
4. eventuais apontamentos de inconstitucionalidade foram devidamente saneados mediante a apresentação de emenda supressiva, que elimina os dispositivos suscetíveis de interpretação conflitante com a repartição constitucional de competências.

Assim, requer-se a **reconsideração do Parecer Prévio nº 86/2025**, para que seja reconhecida a viabilidade jurídica do Projeto de Lei CM nº 342/2025, permitindo-se o seu regular prosseguimento no âmbito desta Casa Legislativa.

Plenário "João Raposo Rezende Filho - Zinho", em 10 de fevereiro de 2026.

Lucas Zacarias

Vereador

