



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 2495/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0462/19.**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Jair Tatto, que institui o Selo Amigo do Animal Abandonado.

Segundo a justificativa, o Selo Amigo do Animal Abandonado trata-se de incentivo para que as empresas e pessoas físicas que defendem os animais continuem realizando as suas ações e tornem-se exemplo a serem seguidos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República).

Convém lembrar que os animais, mesmo os domésticos, constituem parte integrante da fauna, sendo abarcados pela definição legal de meio ambiente e de recursos ambientais, nos termos da Lei Federal nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente:

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.

Exatamente neste sentido dispõem o art. 225 da Constituição Federal e os arts. 180 e 181, inciso III, 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:

(...)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

(...)

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. 180 O Município, em cooperação com o Estado e a União, promoverá a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente.

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:

(...)

III estabelecimento de normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental;

Cumpra observar que a proposição não dispõe sobre organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

No entanto, é preciso adequar o art. 2º do texto para que não crie obrigação específica para o Poder Executivo Municipal. A instituição de selo deve ser prevista através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, as quais poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública. Dessa forma, o projeto encontrará amparo no posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que admite a iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

Com efeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta autorização. 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. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifamos).

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se, ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de Selos, evidenciando o posicionamento predominante no

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica Ausência de violação à separação de poderes Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).

Destaca-se, ainda, julgado recente do TJSP reconhecendo a constitucionalidade de lei do município de Ribeirão Preto que instituiu o Programa de valorização de protetores e cuidadores de animais soltos ou abandonados:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 1º, II, 3º, caput, I e II, e parágrafo único; 4º, caput, I, II e III, e 6º, todos da Lei Municipal de Ribeirão Preto nº 14.243/2018. Programa de valorização de protetores e cuidadores de animais soltos ou abandonados no município. (i) Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral observado. (ii) Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município. Art. 24, VI, c.c. art. 30, I e II, da Constituição Federal. Proteção do meio ambiente e fauna urbana. Reforçada pela própria lei a atribuição do Executivo de implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE). (iii) Regras que sequer se assemelham a diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano ou ao sistema municipal de administração da qualidade ambiental, esse previsto no art. 193 da Constituição Paulista, e já disciplinado em outra lei municipal (LC nº 1616/2004, de Ribeirão Preto). Inexistência de comando constitucional que imponha a realização de audiências públicas e estudos prévios à aprovação da norma nesse caso. Lei que visa justamente ao estímulo da participação da coletividade na preservação, conservação, defesa e recuperação do meio ambiente urbano, em conformidade com art. 191 da CE. Inocorrência de violação aos arts. 180, II, e III, 181, 191 e 193, da CE. Pedido julgado

improcedente (TJSP, Órgão Especial, ADI 2002599-14.2019.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 15.05.2019, grifamos).

Portanto, a propositura encontra-se em sintonia com o ordenamento jurídico.

Para ser aprovado, o projeto 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.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de adequar o art. 2º do projeto, para que não gere obrigação específica ao Poder Executivo Municipal.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0462/19.**

Institui o Selo Amigo do Animal Abandonado.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica criado o "Selo Amigo do Animal Abandonado", com validade de 12 (doze) meses, para as pessoas físicas e jurídicas que, comprovadamente, tenham contribuído para a defesa, a saúde e a melhoria da qualidade de vida, dos animais abandonados.

Art. 2º Os interessados em conseguir a permissão de uso do "Selo Amigo do Animal abandonado", deverão requerê-lo junto aos órgãos competentes.

Art. 3º A concessão do "Selo Amigo do Animal Abandonado" não tem caráter pecuniário e não enseja qualquer benefício ou isenção fiscal aos fornecedores agraciados com a honraria.

Art. 4º As pessoas físicas ou jurídicas que possuem o "Selo Amigo do Animal Abandonado" poderão reproduzi-lo e inseri-lo em seu material de divulgação e publicidade, bem como em seus formulários e documentos oficiais, desde que mencionem seu período de validade.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/12/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Claudio Fonseca (CIDADANIA)

Edir Sales (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/12/2019, p. 119

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).