



Parecer jurídico número 196/2023

Ementa: Projeto de Lei – “*Banco de Ração*” – **1) Processo Legislativo** :  
1.1) **Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** – 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema  
**2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* – Proteção ao Meio Ambiente – População Canina – Concepção **Holística** do Meio Ambiente enquanto **bem jurídico** 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 57-L/23, de lavra da íclita e digníssima vereadora Claudia Rita Duarte Pedroso e que conta com a seguinte redação:

**Art. 1º** Fica instituído o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, no âmbito do Município da Estância Turística de São Roque.

**Art. 2º** O Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais visa captar doações de rações e utensílios e promover sua distribuição, diretamente ou através de entidades previamente cadastradas – organizações não governamentais (ONGs) e Protetores Independentes, e às pessoas ou famílias de baixa renda devidamente cadastradas em Projeto Social do Governo Federal, que abriguem animais.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, considera-se utensílios móveis, roupas, remédios, coleiras, guias, casinhas, bolsa de transporte, brinquedos e itens diversos para o uso animal.

**Art. 3º** O Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais tem como finalidade proceder à coleta, acondicionamento e armazenamento de produtos e gêneros alimentícios, perecíveis ou não, desde que em condições de consumo, e dos utensílios provenientes de:

I – doações de estabelecimentos comerciais e industriais ligados à produção e comercialização, no atacado ou no varejo, de produtos e gêneros alimentícios destinados aos animais;

II – doações das apreensões por órgãos da Administração Municipal, Estadual ou Federal, resguardada a aplicação das normas legais;

III – doações de órgãos públicos ou de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;

IV – efetuar a distribuição dos produtos e utensílios arrecadados para as entidades e/ou famílias.

§1º As entidades que promovem a distribuição de ração e utensílios devem informar quinzenalmente o número de animais atendidos com as doações do programa;

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

§2º Fica proibida a comercialização dos alimentos e utensílios dados e coletados pelo Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais.

**Art. 4º** Caberá ao Município de São Roque, através de seus órgãos competentes, organizar e estruturar o Banco de Ração e Utensílios para Animais fornecendo apoio administrativo, técnico e operacional, determinando os critérios de coleta, de distribuição, da fiscalização a ser exercida, bem como o credenciamento e o acompanhamento das entidades e/ou famílias beneficiárias, devidamente cadastradas.

Parágrafo único. Excetuados os custos indiretos decorrentes da estrutura funcional, incluídos o transporte e demais atividades decorrentes das finalidades descritas no *caput* deste artigo, a arrecadação dos produtos e gêneros alimentícios far-se-á sem ônus para o Poder Público.

**Art. 5º** Para a execução da presente Lei, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar convênio com outras instituições públicas ou privadas.

**Art. 6º** O Poder Executivo Municipal regulamentará o presente programa no prazo de 180 (cento e oitenta) dias dando-lhe eficácia e aplicabilidade, em especial no que tange à criação, composição e competência dos órgãos ou entidades responsáveis pela sua coordenação.

**Art. 7º** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente* o *arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das ORDINÁRIAS, nos termos do art. 163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º (primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>1</sup> garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de política pública de proteção ao meio ambiente urbano no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses não exclusivos (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal.

A rigor, tal proposta legislativa amplia os espaços de proteção a esse honrado grupamento de animais.

E justamente porque esse conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

---

<sup>1</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: BINENBOJM,; CYRINO, A. R. . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Em abono a essa linha de argumentação deve-se dizer que o caso mais recente sobre esse assunto é o AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual tratava de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

Em decisão monocrática, o Ministro Dias Toffoli negou seguimento ao RE interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei.

O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por quatro votos a um, negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, abordou expressamente o tema de que, ora analisado.

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas.

Isso se diz, ainda, porque os representantes do povo TANTO no Executivo QUANTO no Legislativo conhecem, de modo aprofundado, a realidade social e LOCAL e tem, assim, o múnus de melhor debater e criar as regras jurídicas que deverão equacionar as demandas sociais tais como a aqui observada.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger o meio ambiente (art. 23, inciso VI, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.



*Seguindo*, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

## **IV. DO PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção à ***população canina*** no âmbito do Município de São Roque.

A propositura vai ao encontro do disposto no Artigo 255, Inciso VII da nossa Carta Magna que preceitua:

### CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

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:

Nota-se assim, o projeto de lei se coaduna com os princípios constitucionais e as demais leis que disciplinam o tema.

Gize-se que hoje há várias leis que protegem os animais, tanto no âmbito federal quanto municipal. Neste sentido, destacamos a principal lei que protege os animais, qual seja: Lei Federal 9.605/98, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais que diz:

Art.32 – Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos. A pena será de 3 meses a 1 ano de prisão e multa, aumentada de 1/6 a 1/3 se ocorrer a morte do animal.

Dessa forma, em 1998 a Lei de Crimes Ambientais passou a criminalizar abusos, maus-tratos, ferimentos e mutilações contra os animais não importando a sua espécie.

Sendo assim, o cuidado com a saúde e bem estar dos animais é protegido pela legislação nacional.

Ademais, a Unesco, em 1978, proclamou a Declaração Universal dos Direitos Animais, especialmente em seu artigo 14 que diz:

#### ARTIGO 14:

- a)As associações de proteção e de salvaguarda dos animais devem ser representadas a nível de governo.
- b)Os direitos dos animais devem ser defendidos por leis, como os direitos dos homens

O projeto, neste ponto, possui o mérito de estimular a proteção animal, gerando uma rede de solidariedade e apoio aos animais.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vê-se, então, que o projeto densifica, e assim concretiza de modo pleno, um modo de proteger em caráter efetivo os animais abandonados pelas ruas, em nítida demonstração de que existem mecanismos efetivos de melhorar o ordenamento não só do meio ambiente urbano senão também os cuidados com a saúde pública justamente porque é de conhecimento mediano que os animais abandonados podem atacar pessoas ou mesmo agirem como vetores de todo e qualquer tipo de doença.

Em poucas palavras: A Constituição da República entende que a proteção dos animais, para além de uma visão antropocêntrica do meio ambiente (e voltada apenas para a pessoa humana) é dotada de valor jurídico próprio.

E enquanto seres sencientes que são, dotados de sentimentos e institutos agregados à vida humana, os animais possuem um espectro jurídico autônomo e que merece proteção jurídica pelo simples fato de existirem.

Sope-se, aliás, que um dos filósofos responsáveis por essa mudança e pelo abandono visão Antropocêntrica do Meio Ambiente é Michel de Montaigne<sup>2</sup>.

Nota-se, então, que a propositura aqui apreciada já incorpora a perspectiva Holística da proteção do Meio Ambiente como um todo e de maneira integrada a todos os seus atores (pessoa humana, fauna e flora) e que foi concebida a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81).

Dessa feita, deve-se fazer constar que a norma aqui construída reflete, em verdade, um relevante *avanço legislativo*.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de

---

<sup>2</sup> MONTAIGNE – Ensaio - Série Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.



# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Administração<sup>3</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao meio ambiente como um todo no âmbito da municipalidade.

Vê-se então que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a **proteção ambiental** já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção ao meio ambiente urbano e a um de seus principais atores, notadamente, a **população canina**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Meio Ambiente**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 03/08/2023.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

---

<sup>3</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.