



Parecer jurídico número 140/2024

Ementa: Projeto de Lei – “*Animais como sujeitos de direito*”– 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 – *Distinguish* em relação às razões de Veto do Governador do Estado ao P.L. 1242/2019 - 2) Mérito: *Políticas Públicas* – Diálogos Institucionais – *Debate Público* – Proteção ao Meio Ambiente– Concepção Holística do Meio Ambiente enquanto bem jurídico – Evolução jurídica 3) Juízo positivo de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 37-L/24, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Rafael Tanzi de Araújo e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º As vias de trânsito rápido, estradas e rodovias que atravessam ecossistemas, fragmentando-os e impedindo que a fauna consiga transitar em todo seu ambiente originário, deverão disponibilizar passagens de fauna.

Art. 2º As passagens de fauna consistem em estruturas aéreas ou subterrâneas aptas para os animais nativos conseguirem atravessar a pista em segurança e promoverem a livre integração da fauna de ambos os lados da pista.

Art. 3º Toda a área adjacente às passagens de fauna deverá conter mecanismos de segurança tanto aos motoristas quanto aos animais, como:

I – placas informativas de trânsito;

II – sinalizadores reflexivos;

III – redutores de velocidade

IV – barreiras de alvenaria ou alambrado.

Art. 4º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 5º 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.

# 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'

Frise-se que, quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio do rito das Leis Complementares, exatamente porque a ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal já que a aprovação de uma lei complementar exige quórum de maioria absoluta, de modo sua aprovação exige traduz do Poder Executivo um maior apoio político que o necessário para a aprovação das leis ordinárias .

Dito isso, não se localizou na C.F.R.B o enquadramento da matéria em questão nas situações em o Constituinte fixou a obrigação do Poder Legislativo adotar o rito das Leis Complementares.

Assim, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* já que a política pública constante da presente proposta de lei contém viés meramente DELIBERATIVO e propositivo entendendo-se que ela 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 que compõe o meio ambiente em si considerado como um todo.

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

---

<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'

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).

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.

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.

Ao apreciar os arts. 61§ 1º da C.F.R.B. e o art. 60, §3º da Lei Orgânica deste Município, vê-se que a proposta não esbarra no rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

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 último, e ainda sobre esse tópico, cabem algumas considerações acerca do Veto Total do atual governador do Estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas, acerca do PL 1242/2019, de conteúdo praticamente idêntico ao presente, o que se faz apenas para fins de trazer contribuições acadêmicas que enriqueçam o debate aqui trazido.

Com efeito, s.Exa o Governador do Estado vetou integralmente a matéria tanto porque a proposta Estadual afetaria concessões de serviço público estaduais quanto porque a análise do tema em questão, no âmbito da estrutura administrativa estadual, já seria realizada pela CETESB, conforme se lê das razões de veto colacionadas agora ao projeto de tramitação.

Entretanto, as razões firmadas por S.Exa não se aplicam ao presente caso concreto seja porque a presente proposta afetará, direta nem indiretamente concessões de serviço público municipal e tampouco ou porque não se localizou da legislação municipal sequer a previsão da política pública instituída pela presente proposta de lei.

Enxerga-se, então, verdadeiro DISTINGUISH entre a fundamentação utilizada pelo Governador para rejeitar a proposta iniciada pela Assembléia Legislativa e a presente proposta de Lei, muito embora, respeitosamente, se discorde da posição jurídica adotada pelo douto Governador do Estado de São Paulo.

# *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'

Feitas tais ressalvas, lembra-se que no tocante à Competência do Município 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 adotar providências político-administrativas e legislativas 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 ou do Estado de São Paulo.

E, ao cuidar da competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;" (art. 24, inciso VI, da CRFB).

Nota-se que 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 ou mesmo do Estado de São Paulo.

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, de maneira inovadora, dedicou um capítulo específico à proteção e promoção dos valores ambientais.

Neste sentido, em seu artigo 225 resta clara a elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como autêntico direito fundamental, ligado diretamente à dignidade existencial humana:

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.

Mas adiante, no mesmo dispositivo, relegou ao Poder Público, portanto, ao Estado como um todo, dentre as diversas práticas, a de:

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.

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.



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

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção a fauna 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:

Lembre-se que com o advento da C.F.R.B, a proteção do meio ambiente ganha planejamento, havendo uma proteção do meio ambiente dotada da preocupação de nele incluir todos os seus atores, notadamente, pessoa humana, fauna e flora.

A mudança de paradigma desse período cinge-se a ideia de que o ser humano é apenas e tão somente parte da natureza sendo o homem mero MEMBRO e não DONO da natureza.

Por essa linha de raciocínio, combate-se a premissa de que é possível enxergar o homem de forma apartada da natureza consagrando, então, a ausência de separação entre o humano e não humano e, assim, entre o animado e o inanimado.

Outrossim, a consequência desse modelo é a escolha de opções político-jurídicas muito mais favoráveis ao meio ambiente quando da edição das regras jurídicas.

Outra derivação dessa percepção resume-se a possibilidade de se reconhecer direitos em favor do meio ambiente, alocando-o na qualidade de sujeito de diversos direitos, entendendo-se como tais as diversas proteções e tutelas passíveis de exigibilidade cujo escopo é a imposição de deveres de comportamento com possibilidade de satisfação coativa.

O projeto, neste ponto, possui o mérito de estimular a proteção animal, gerando uma rede de solidariedade e apoio aos animais e ainda viabiliza a concretização de políticas públicas destinada a viabilizar a proteção dos animais quando do trânsito de veículos e pedestres.

Vê-se, então, que o projeto de lei aqui analisado propõe uma saudável integração tanto os animais quanto a população humana incluindo-nos no seio da proteção relativa ao trânsito veicular propalando, assim, a harmonia que deve haver entre animais, homens e veículos.



## 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 Administração<sup>2</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, não estando tal 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, os animais que compõe a fauna urbana.

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, 22/05/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

---

<sup>2</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.