



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: requerimento de parecer acerca do Projeto de Lei n. 141/2025. Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de guia, enforcador e microchip em cães de raças potencialmente perigosas, quando em circulação em áreas públicas no município

Senhor Procurador Chefe:

1 Introdução

Os pareceres jurídicos elaborados pela Procuradoria Legislativa devem verificar a compatibilidade dos projetos legislativos com o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, em especial a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

De partida, o parecerista observa se o projeto de lei contraria a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Parlamento, ao chefe do Poder Executivo e aos cidadãos.

Por exceção, a Constituição da República, no artigo 61, § 1º, II, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as leis que disponham sobre: criação de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública; e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Em seguida, deve ser examinado se o projeto de lei viola a separação de poderes, assim entendida na função precípua do Poder Executivo de administrar a cidade ("executar às leis"), se a matéria tratada pela lei em questão situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual). Para tanto, confere-se se algum comando contido no projeto de lei acaba por determinar à Administração condições específicas a serem seguidas na regulamentação da lei, vale dizer, o *modus operandi* para a execução concreta do comando legal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Ato contínuo, o projeto de lei é submetido ao crivo da divisão constitucional das competências federais. Monento em se verifica se a matéria tratada no projeto não violou a lista de assuntos privativos da União para legislar a respeito (art. 22 da C.R.).



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA

Por derradeiro, o texto do projeto de lei deve ter sua compatibilidade apurada em relação às normas constitucionais em sentido amplo, momento em que se verifica se não há violação de um comando constitucional específico, como os direitos e as garantias individuais ou princípios constitucionais, por exemplo, a proporcionalidade em sentido estrito (devido processo legislativo susbtantivo).

Ressalte-se que, se ainda alguma dúvida possa restar, é de prudência prestigiar, até para atender ao princípio democrático da constituição dos parlamentos, a presunção relativa de constitucionalidade das leis subconstitucionais, ausente bastante confirmação em contrário de sua validez.¹

2 Do projeto de lei sob análise

2.1 Da iniciativa

A matéria disposta no projeto normativo cria obrigações para particulares que queiram circular com cães de raças perigosas pelas ruas do Município.

Assim, pode ser a lei proposta por Vereador, pois não trata de assunto de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Também não se insere na atribuição de competência exclusiva do Executivo de administrar o Município, a caracterizar indevida ingerência parlamentar na denominada “reserva da administração”.

A Lei de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a fiscalização e ações no controle de animais, com imposição de obrigações aos particulares, enquadra-se no poder de polícia administrativa municipal, visando a proteger os interesses gerais da coletividade.

¹ Cf. nesse sentido: TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº 2116550-44.2023.8.26.0000. Julgada em 30/08/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA

Na lição de Marçal Justen Filho “...é a competência administrativa de disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 2005, p. 385).

O mesmo doutrinador ainda adverte: “A intervenção conformadora estatal deixou de ser apenas repressiva e passou a compreender imposições orientadas a promover ativamente condutas reputadas como desejáveis”.

Acresce ter presente que a jurisprudência da Suprema Corte reiteradamente tem decidido que a matéria respeitante à polícia administrativa em geral é de iniciativa legislativa concorrente.

Portanto, não se vislumbra inconstitucionalidade da referida norma, pois versa sobre polícia administrativa, matéria que não está inserida no rol de reserva de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo (§2º do art. 24 da Constituição Bandeirante), nem da reserva da Administração.

2.2 Competência Municipal

A lei em questão impõe obrigações que visam à proteção da saúde e delinea os parâmetros de fiscalização das obrigações impostas, também instituindo sanções, o que constitui típico exercício do poder de polícia.

Aliás, a polícia da saúde, do comércio, da acessibilidade, da segurança, do conforto, do asseio, da higiene, do meio ambiente, de equipamentos públicos, de estabelecimentos particulares de acesso público e de locais de acesso ao público, explorados por particulares, é matéria que se situa na iniciativa comum ou concorrente.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Tal se dá porque, para que exista o policiamento, necessária a concorrência de competência nas três esferas estatais em face da descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional, ficando os assuntos de interesse nacional sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional, às normas e polícia estadual; e, os assuntos de interesse local, aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.

A norma local questionada, sem dúvida, impõe obrigação a particulares, no âmbito da polícia administrativa e demanda, por isso mesmo, a observância de reserva formal de lei.

Desta feita, ao Município cabe legislar de forma suplementar (art. 30, incisos I e II, da CF/88), tendo autorização para dispor sobre o tema em debate, uma vez que dispor sobre o convívio de cães de raças perigosas e dos danos que por eles possam ser causados, estabelece ação voltada à proteção da saúde coletiva, estando presente interesse local a justificar tal atuação.

A Lei de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a fiscalização e ações no controle de animais, com imposição a particulares, enquadra-se no poder de polícia administrativa municipal, visando a proteger os interesses gerais da coletividade.

A propósito, nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.795, DE 06 DE JULHO DE 2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE O REGISTRO E CHIPAGEM DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA 1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente. (ADI nº 2175825-89.2021.8.26.0000. Data do julgamento: 16/03/2022).

2.3 Compatibilidade com o ordenamento jurídico

Além das regras de iniciativa e competência, não se vislumbra no texto do projeto de lei incompatibilidade com outras normas de hierarquia superior. O texto afigura-se proporcional, razoável e compatível com o ordenamento jurídico como um todo.

3 Conclusão

Diante do exposto, tendo verificado que o projeto de lei não contém vício de iniciativa, a matéria nele tratada é de competência Municipal e ele não viola outros preceitos constitucionais, opina-se pela constitucionalidade do projeto de lei.

Santa Bárbara d'Oeste, 10 de novembro de 2025.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=7AW64391533YFVNF> ,
ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 7AW6-4391-533Y-FVNF

