



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 230/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 04 de novembro de 2024

Ementa: CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA DE CÃES E SEUS PROPRIETÁRIOS EM PRAÇAS PÚBLICAS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. TEMA 917 DO STF. VÍCIO DE INICIATIVA APENAS QUANTO A ATRIBUIÇÃO DE ATIVIDADES À ÓRGÃO ESPECÍFICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO AO LAZER. VIABILIDADE JURÍDICA.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Dispõe sobre a criação do "PraCão", praça destinada ao convívio de cães e seus proprietários, e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 30, inciso I, da Lei Orgânica Municipal:

Página 1 de 8



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 360035003900390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No tocante à iniciativa, observa-se, salvo exceção adiante exposta, o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - **regime jurídico dos servidores**;

II - criação de cargos, **empregos** e funções na Administração direta e autárquica do Município, **ou aumento de sua remuneração**;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

atribuição de seus órgãos nem do **regime jurídico de servidores públicos** (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem também adotando interpretação restritiva das vedações à iniciativa parlamentar, como se depreende do julgado abaixo:

Jurisprudência – TJSP (13/09/2023)

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 4.570, de 28 de junho de 2023, do Município de São Manuel, que "**dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos e academias adaptados a crianças e adultos com deficiência em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público**". 1. **Ausência de vício de iniciativa - Ato normativo de origem parlamentar - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente**. 2. Norma abstrata e genérica que visa conferir efetividade ao direito constitucional de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência (arts. 227, inciso II e parágrafo 2º e 244 da Lei Maior) - Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida na reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada. 3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166395-45.2023.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2023; Data de Registro: 14/09/2023)

Nesta ocasião, foi analisada a possível existência de iniciativa em uma lei municipal, de iniciativa parlamentar, que criou a obrigação do município instalar brinquedos e academias adaptados a pessoas com deficiências em parques, escolas e creches municipais. A decisão, além de pautar-se na defesa das garantias de acessibilidade, fundamentou-se na interpretação restritiva das matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os destaques abaixo:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Jurisprudência – TJSP (13/09/2023) – Conteúdo de decisão

De início, cumpre ressaltar que **a matéria central regulada pela norma impugnada não se insere na iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e tampouco veicula tema relacionado à reserva de Administração.**

Com efeito, a Lei n.º 4.570/2023 dispõe sobre a instalação de brinquedos e academias adaptados a crianças e adultos com deficiência, **não se encontrando, assim, entre as matérias expressamente elencadas nos artigos 24, § 2º, da Constituição Bandeirante**, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ao contrário do que sustenta o requerente, **o diploma legal impugnado não constitui ofensa ao princípio da separação dos poderes por invasão na esfera privativa do Alcaide, mostrando-se equivocado o entendimento no sentido de que o tema retratado no texto normativo diz respeito à gestão administrativa. Paralelamente, não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal.**

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, **as hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24, § 2º, da Carta Paulista) devem ser interpretadas restritivamente**, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de projeto de lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência legislativa concorrente.

Seguindo essa orientação, este C. Órgão Especial afastou vícios de inconstitucionalidade de leis municipais que, mesmo contendo preceitos impositivos de condutas a serem observadas pelo Poder Público, estabeleçam, da mesma forma que a hipótese sub judice, a obrigatoriedade de instalação de aparelhos e brinquedos adaptados no âmbito das academias ao ar livre, bem como obrigavam a descontaminação e assepsia da areia usada em locais de recreação, determinavam a implementação de protocolos de higienização nos veículos utilizados para transporte público, obrigava a instalação de gradis para o cercamento de quadras esportivas e poliesportiva, entre outros: [...]

Outra decisão do Tribunal Bandeirante, aparentemente contrária aos argumentos que vem sendo tecidos, é a que tratou sobre a inconstitucionalidade de Lei Municipal, também de autoria





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

parlamentar, que obrigou a implantação de casinhas, bebedouros e comedouros para cães em praças e áreas de lazer:

Jurisprudência – TJSP (23/09/2021)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.061, de 13-3-2020, do Município de Osasco, de autoria de vereador, que 'Dispõe sobre a implantação de casinhas, bebedouros e comedouros para cães nas praças e áreas de lazer do município de Osasco'– Incompatibilidade com o princípio da reserva da Administração. **1. Inconstitucionalidade material. Serviço público. Organização e funcionamento de espaço público. Atividade legislativa cria obrigações, delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública e determina a prática de atos administrativos materiais.** Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a', da CE/89. **2. Ação julgada procedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2029724-83.2021.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/09/2021; Data de Registro: 23/09/2021)

No entanto, verifica-se que tal precedente se afasta do conteúdo do projeto de lei em análise, pois a lei impugnada não simplesmente estabeleceu objetivos e diretrizes ao Poder Público, mas também detalhou a forma de agir da Administração, estabelecendo normas sobre "o que deve conter" nas casinhas, bebedouros e comedouros" e "material a ser utilizado para a confecção das casinhas, bebedouros e comedouros":

Jurisprudência – TJSP (23/09/2021) – Conteúdo de decisão

O art. 1º autoriza a instalação de casinhas, comedouros e bebedouros para cães, em praças públicas e em áreas de lazer. O parágrafo único do art. 1º, o art. 3º e o art. 5º obrigam o Poder Executivo a sinalizar as instalações com placas. O art. 4º determina o que deve conter nas "casinhas, bebedouros e comedouros", incisos I e II, o material a ser utilizado para a confecção das "casinhas, bebedouros e comedouros", inciso III, onde devem ser instalados, inciso IV, e o período da manutenção, inciso V. **Vê-se que a atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados pelo Poder Público, pelo contrário, a Câmara Municipal criou obrigações e delimitou a forma e o modo de agir da Administração Pública, responsável**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

pela prestação de serviço municipal e pela organização e funcionamento de espaços públicos, sem deixar margem de escolha para o administrador.

Situação distinta ocorre com o projeto de lei, que institui o espaço de convívio para cães e proprietários (art. 1º e art. 2º, *caput*, do PL) elencando, de maneira exemplificativa, atendimentos veterinários que podem ou não ser implantados, a depender da conveniência administrativa (art. 2º, parágrafo único, do PL).

Observa-se, contudo, que o art. 3º do PL¹, ao estabelecer qual será o órgão competente para escolher as praças destinadas ao programa PraCão, avançou sobre matéria de gestão administrativa. Este dispositivo, por tratar diretamente da atribuição de Órgãos do Poder Executivo, é eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e contrário ao teor do Tema nº 917/ do STF.

2.2. Aspecto material

No tocante à matéria, trata o PL de matéria atinente ao lazer, direito social previsto pelo art. 6º da Constituição Federal², devendo ser incentivado pelo Município conforme o art. 158 da Lei Orgânica:

Lei Orgânica Municipal

Art. 158. O **Município incentivará o lazer**, como forma de promoção social.

Parágrafo único. Todo empreendimento imobiliário ou loteamento, criado a partir desta lei, deverá obrigatoriamente destinar espaço para a construção de área de esportes e lazer.

¹ Art. 3º As praças destinadas para o "PraCão" ficarão a critério do órgão competente responsável pela causa animal do município.

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O art. 265 da Constituição Estadual também reforça a obrigação do Poder Público de apoiar e incentivar o lazer como forma de integração social, sendo que os recursos orçamentários darão prioridade, entre outros, ao lazer popular (art. 266, inciso II) e à construção ou manutenção de espaços devidamente equipados para o lazer (art. 266, inciso III):

Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 265 - **O Poder Público apoiará e incentivará o lazer como forma de integração social.**

Artigo 266 - As ações do Poder Público e a destinação de recursos orçamentários para o setor darão prioridade:

I - ao esporte educacional, ao esporte comunitário e, na forma da lei, ao esporte de alto rendimento;

II - ao **lazer popular**;

III - à **construção e manutenção de espaços devidamente** equipados para as práticas esportivas e o **lazer**; [...]

Por fim, observa-se a existência de iniciativas do Poder Executivo já voltadas para a criação de espaços destinados à convivência e integração de animais domésticos com seus tutores. A inauguração do espaço denominado "pet place"³ foi divulgada pela imprensa local e alinha-se aos objetivos do presente projeto de lei. A eventual aprovação deste projeto consolidaria a iniciativa de governo como uma política pública institucionalizada, conferindo-lhe estabilidade e continuidade, sem que haja qualquer incompatibilidade entre a ação legislativa e a executiva.

³ <https://www.jornalcruzeiro.com.br/sorocaba/noticias/2022/01/687049-pet-place-e-inaugurado-em-parque-no-bairro-do-campolim.html>





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica do Projeto de Lei, exceto quanto ao seu art. 3º, que é eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**. A eventual aprovação do PL dependerá do voto favorável da maioria simples, nos termos do art. 162 do Regimento Interno⁴.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

⁴ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 360035003900390032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 04/11/2024 08:41

Checksum: **EEA307F9611535EE447E5CF0D700CCB4113DC22EBCBF2D809B5F763C33CAE9B1**

