



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

**Assunto:** Projeto de Lei nº 270/2025

**Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

**Data:** 03 de abril de 2025

**Ementa:** Projeto de lei. Diretrizes para a proteção e acolhimento de animais de estimação resgatados em desastres ambientais. Política pública de natureza ambiental. Competência legislativa municipal. Iniciativa parlamentar compatível com o Tema 917 da repercussão geral do STF. Responsabilidade do causador de dano ambiental. Multa administrativa. Exigência de reserva legal. Técnica legislativa. Viabilidade jurídica, com ressalvas.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Rodolfo Antônio Lima de Oliveira, que *"Estabelece diretrizes para assegurar proteção e acolhimento a animais de estimação resgatados em virtude de desastres climáticos e ambientais"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à 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

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.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber;

### 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: [...]

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição;

Ademais, o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelece de forma expressa a **competência concorrente** dos municípios para legislar sobre o meio ambiente, incluindo a proteção da fauna, desde que essa regulamentação esteja em harmonia com as normas estaduais e federais.

### Tema 145 do STF

**O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado**, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (RE 586224)

## 2.2. Iniciativa

Observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal.

### Lei Orgânica Municipal





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

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

### 2.3. Aspecto Material

O projeto de lei estabelece política pública ambiental, com o objetivo de proteger animais de estimação resgatados em virtude de desastres climáticos e ambientais. Além de apresentar seus objetivos (art. 1º) e definições (art. 2º), a proposta prevê que aquele cujo empreendimento ou atividade der causa a um desastre ambiental deverá adotar medidas reparadoras, como o fornecimento de equipamentos para o resgate, a disponibilização de insumos para o atendimento veterinário aos animais e providências para sua adequada acomodação, sob pena de multa e, no caso de pessoa jurídica, cassação da inscrição municipal e do alvará de funcionamento (art. 5º).

Os animais resgatados deverão ser avaliados por médicos-veterinários (art. 3º), e deve ser providenciada a busca pelo tutor. Quando não for possível a devolução, o animal deverá ser encaminhado a programas de adoção (art. 4º).

Destarte, com base no artigo 23, inciso VII, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência para preservar a fauna, a proposta reconhece a responsabilidade do Poder





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Público na proteção dos animais. Além disso, o projeto está em conformidade com o artigo 225 da Constituição Federal, que prevê medidas para assegurar o equilíbrio ambiental e prevenir ações prejudiciais à vida animal.

### Constituição Federal

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**: [...]

VII - preservar as florestas, a **fauna** e a flora;

[...]

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: [...]

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. [...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente **sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

Tais disposições estão alinhadas ao princípio segundo o qual **aquele que causar degradação ambiental deve ser responsável pelos custos decorrentes da reparação**. Nesse sentido, o projeto atribui ao agente causador do desastre a responsabilidade pelas medidas relacionadas ao salvamento, atendimento e abrigo dos animais atingidos, integrando esse dever à estrutura de resposta e gestão de emergências ambientais. Tal entendimento é compatível com a Lei Nacional nº 6.938, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, de qual se destaca os seguintes dispositivos:

### Política Nacional do Meio Ambiente

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, **responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;** [...]

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à **imposição, ao poluidor** e ao predador, **da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados** e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

[...]

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]

**§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado**, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou **reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A proposição também revela compatibilidade com os objetivos da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil) especialmente no que dispõe o art. 12-C, inciso V. Embora o dispositivo não mencione expressamente os cuidados com animais domésticos, **a obrigação de reparação integral dos danos civis e ambientais abrange, por extensão, medidas destinadas à minimização dos impactos**, inclusive aquelas voltadas à proteção de animais domésticos afetados e em situação de risco.

### Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Art. 12-C. Na iminência ou ocorrência de acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, é dever do empreendedor: [...]

V - recuperar a área degradada e promover a reparação integral de danos civis e ambientais;

## 2.4. Sanção de multa e o princípio da legalidade





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

O artigo 4º, §2º, inciso II, do projeto de lei em questão estabelece a aplicação de multa no caso de descumprimento da obrigação, por parte do causador do dano, de adotar medidas reparadoras. Contudo, o dispositivo não define expressamente o valor da multa nem seus valores mínimos e máximos, limitando-se a indicar critérios para sua aplicação, tais como a gravidade da infração, reincidência, porte econômico do infrator, conduta e resultado. Essa omissão implica que caberia ao Poder Executivo determinar o valor da multa sem um teto máximo previamente estabelecido em lei, o que **contraria o princípio da legalidade previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal**.

A definição da infração e a **cominação da sanção** — ou seja, a indicação da penalidade aplicável em razão da conduta ilícita — devem necessariamente decorrer de lei formal, entendimento reforçado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. No AgRg no AREsp 493.411/MG, o STJ considerou nula a sanção imposta exclusivamente com base em portaria administrativa, afirmando **que apenas a lei pode criar obrigações e penalidades**.

### Constituição Federal

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO COM BASE EM PORTARIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. O Tribunal a quo, ao julgar a controvérsia, consignou (fls. 350-351, e-STJ): "Com efeito, portarias não são instrumentos hábeis para imposição de multas, porquanto ferem o princípio constitucional da reserva de lei ao contemplarem penalidades. **A definição de infrações e a cominação de sanções administrativas, após a vigência da Constituição de 1988, somente podem decorrer de lei em sentido formal.** Ademais, como ato normativo hierarquicamente inferior, as portarias têm por objetivo explicitar norma legal a ser observada pela Administração, sem o mister de restringir ou ampliar disposições legais. Portanto, as portarias não se prestam ao preenchimento de lacunas e omissões da lei e, assim, não podem acrescentar conteúdo material à norma regulamentada, devendo restringir-se ao fim de facilitar a aplicação e execução da lei que disciplina a matéria. (...) Sendo a multa administrativa aplicada pelo Departamento Nacional de Combustíveis, fundada apenas em portaria, resta insubsistente o auto de infração lavrado, bem como os atos administrativos dele decorrentes". 2. Nesse contexto, o Tribunal de origem, ao decidir que, "Sendo a multa administrativa aplicada pelo Departamento





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Nacional de Combustíveis, fundada apenas em portaria, resta insubsistente o auto de infração lavrado, bem como os atos administrativos dele decorrentes", adotou orientação em consonância com entendimento manifestado pelo STJ de que "**é nula a sanção fundada apenas em Portaria, pois tal ato restringe-se a facilitar a aplicação e execução da lei, sob pena de ferir o princípio constitucional da reserva legal na aplicação de penalidades**" (STJ, AgRg no AREsp 493.411/MG, Rel . Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014). 3. Agravo Interno não provido.

### 2.5. Técnica legislativa

Na redação atual, o art. 5º — que trata da obrigação de adoção de medidas reparadoras — aparece após os arts. 3º e 4º, os quais disciplinam justamente a forma de execução dessas medidas. Por este motivo, **sugere-se que os atuais arts. 3º e 4º devem ser transformados nos §§ 3º e 4º do novo art. 5º, o qual será renumerado**. Essa reorganização conferirá maior coerência e lógica à estrutura normativa do projeto. Tal ordenação compromete a clareza da norma, pois antecipa aspectos procedimentais antes da previsão da obrigação principal.

A alteração proposta assegura o cumprimento do critério de ordem lógica estabelecido no art. 11, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo o qual os **parágrafos devem ser utilizados para apresentar aspectos complementares à norma disposta** no caput, bem como eventuais exceções.

### 3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela **viabilidade jurídica** do Projeto de Lei nº 270/2025, **ressalvado o disposto no art. 4º, §2º, inciso II, que se mostra inconstitucional** por violar o princípio da legalidade ao delegar ao Poder Executivo a fixação do valor de multa sem prévia definição legal. **Recomenda-se, ainda, o aperfeiçoamento da redação** com observância das boas





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

práticas de técnica legislativa. Ressalta-se que a aprovação da proposição dependerá de maioria simples, nos termos do artigo 162 do Regimento Interno<sup>1</sup>.

É o parecer.

**LUIS FERNANDO MARTINS GROHS**  
**Procurador Legislativo**

---

<sup>1</sup> 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 380030003600320037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 03/04/2025 11:44

Checksum: **B76D5EB55AA2C7A31F4807AF845770339F02536F03C64BE332D3144D4F7553F0**

