



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camarylouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER

PROJETO DE LEI Nº 11/2026

Trata-se de Projeto de Lei oriundo do vereador Fabio Junio Souza Brito que *“institui responsabilidade administrativa de pais ou responsáveis legais por atos de maus-tratos contra animais praticados por menores de dezoito anos no município e Louveira, e dá outras providências”*.

A propositura conta com 05 (cinco) artigos, e apresenta justificativa.

É O RELATÓRIO OPINO

O presente Projeto visa instituir penalidade administrativas aos responsáveis legais por menores de idades praticantes de maus tratos a animais.

A iniciativa para proposição de leis no âmbito municipal é um tema que suscita constante debate, especialmente quando a matéria pode tangenciar competências privativas de outros Poderes ou de outras esferas federativas. A Constituição Federal de 1988 estabelece os alicerces da repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios, garantindo a autonomia dos entes federados dentro de suas respectivas esferas de atuação.

O artigo 30 da Constituição Federal de 1988 preconiza a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). Adicionalmente, o artigo 23, inciso VII, da Carta Magna estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Neste contexto de competência comum, a proteção da fauna se insere como um dever compartilhado, permitindo que os Municípios atuem na defesa e preservação dos animais.



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camarylouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

A temática da proteção animal, incluindo a repressão a maus-tratos, configura-se como um assunto de interesse local, uma vez que a convivência com animais e a garantia de seu bem-estar possuem reflexos diretos na qualidade de vida e na saúde pública da comunidade local. Além disso, a capacidade do Município de suplementar a legislação federal e estadual confere-lhe a prerrogativa de editar normas que, sem contrariar as diretrizes gerais estabelecidas pelas esferas superiores, aprimorem a proteção dos animais em seu território, adequando-as às peculiaridades e necessidades locais.

É fundamental, contudo, que a iniciativa parlamentar não invada a esfera de competência privativa do Poder Executivo ou se imiscua em matérias que a Constituição Federal reserva à iniciativa de outros Poderes ou de entes federativos superiores. Especificamente, projetos de lei que disponham sobre regime jurídico de servidores, organização e funcionamento da administração, criação de cargos, funções ou empregos públicos, ou que impliquem aumento de despesa sem a devida indicação orçamentária, são, via de regra, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

No presente caso, o Projeto de Lei nº 11/2026 trata da instituição de responsabilidade administrativa para pais ou responsáveis legais por atos de maus-tratos contra animais praticados por menores. A matéria, em sua essência, não versa sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, nem cria cargos ou despesas diretas para a administração municipal em termos de organização interna. A criação de multas administrativas, embora gere receita e potencialmente demande esforços de fiscalização, não se confunde com a organização administrativa típica de iniciativa do Executivo. A propositura se enquadra na esfera do Direito Administrativo Sancionador e na proteção ambiental, temas que podem ser objeto de legislação municipal no exercício da competência suplementar e de interesse local.

Ainda, é relevante mencionar que o Art. 24, incisos VI (proteção ao meio ambiente e controle da poluição), IX (educação), e XII (assistência jurídica e defesa do consumidor), da Constituição Federal de 1988 estabelece a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre essas matérias. Embora o rol não inclua expressamente "proteção animal", o Art. 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal, eleva a proteção da fauna e da flora à categoria de dever do Poder Público, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. Este mandamento constitucional confere um alicerce sólido para a atuação legislativa municipal na matéria, justificando a intervenção local para a proteção dos animais e a repressão de atos de crueldade. Portanto, a iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 11/2026, por tratar de ma-



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

téria de interesse local e complementar a legislação protetiva existente, sem invadir a competência privativa do Executivo, aparenta estar em conformidade com as diretrizes constitucionais e legais que regem a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

Já a análise da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 11/2026 requer a verificação de sua conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro, em especial no que se refere à proteção animal, à responsabilidade objetiva e ao poder de polícia municipal.

A proteção dos animais no Brasil encontra respaldo em diversos dispositivos, sendo o mais relevante o artigo 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de 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. Este dispositivo, de natureza programática e principiológica, serve como fundamento para toda a legislação infraconstitucional de proteção animal, seja ela federal, estadual ou municipal.

A Lei Federal nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 32, tipifica como crime as condutas de praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos. Embora esta lei trate da esfera penal, ela reforça a gravidade dos atos de crueldade contra animais e o compromisso do legislador nacional com a proteção da fauna. O Decreto Federal nº 6.514/2008, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais, também prevê sanções administrativas para tais condutas.

O cerne da propositura municipal reside na instituição da responsabilidade objetiva dos pais ou responsáveis legais pelos atos de maus-tratos praticados por menores sob sua guarda, conforme previsto no art. 2º do Projeto de Lei. A responsabilidade objetiva no direito administrativo, ao contrário da responsabilidade subjetiva (que exige a comprovação de culpa ou dolo), prescinde da análise do elemento subjetivo do agente. Basta a comprovação do nexo causal entre a conduta (ou omissão) e o dano, e que tal conduta seja imputável ao responsável legal.

No contexto das relações familiares e da guarda de menores, o Código Civil brasileiro já estabelece a responsabilidade dos pais pelos atos praticados por seus filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia, conforme o artigo 932, inciso I. O artigo 933 do mesmo diploma legal complementa, determinando que a responsabilidade dos pais, tuto-



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

res e curadores, pelos atos praticados por seus filhos, tutelados e curatelados, é independente de culpa. Embora estas normas estejam inseridas no âmbito da responsabilidade civil, elas estabelecem um precedente claro para a imputação de responsabilidade aos pais por atos de seus filhos, fundamentada no dever de vigilância, guarda e educação.

A transposição deste conceito para a esfera administrativa, para fins de aplicação de sanções, requer uma análise cuidadosa. A responsabilização administrativa objetiva de terceiros por atos de menores, com base no dever de guarda e educação, pode ser considerada constitucional e legalmente possível, desde que haja uma conexão clara e direta entre a omissão do responsável e a conduta do menor, ou que a própria legislação estabeleça expressamente tal responsabilidade. O Projeto de Lei nº 11/2026 faz exatamente isso ao prever a responsabilidade objetiva, fundamentando-a no dever parental de guarda e supervisão.

Contudo, é crucial que a definição de "maus-tratos, crueldade e violência contra animais" seja clara e objetiva para evitar arbítrio na aplicação das sanções. Embora a propositura não detalhe tais condutas, estas já são amplamente delineadas pela legislação ambiental federal e estadual, além de conceitos consolidados na doutrina e na jurisprudência. A lei municipal, ao se referir a "atos de maus-tratos, crueldade e violência", implicitamente remete a essas definições já existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Um ponto sensível na aplicação da responsabilidade administrativa é o princípio da pessoalidade da pena, que, embora mais estrito no direito penal, possui reflexos também no direito administrativo sancionador. No entanto, a responsabilidade objetiva dos pais por atos dos filhos menores, no contexto da proteção animal e da ordem pública, pode ser justificada pela natureza protetiva da norma e pelo dever intrínseco de educação e vigilância inerente ao poder familiar. Os pais têm o dever de educar seus filhos sobre a importância do respeito à vida e a todos os seres vivos, incluindo os animais, e a falha nesse dever pode gerar consequências administrativas.

Em síntese, a instituição da responsabilidade objetiva dos pais ou responsáveis legais por atos de maus-tratos contra animais praticados por menores, no âmbito administrativo municipal, encontra respaldo nos princípios de proteção animal e no dever de guarda e educação dos pais, alinhando-se aos dispositivos do Código Civil e aos preceitos constitucionais de proteção à fauna. A iniciativa demonstra preocupação com um tema relevante para a comunidade e busca coibir condutas prejudiciais, promovendo a conscientização e a responsabilidade familiar.



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

A competência legislativa dos Municípios, embora autônoma em assuntos de interesse local, deve ser exercida em harmonia com a legislação federal, estadual e, notadamente, com o arcabouço normativo municipal já existente. A possibilidade de os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CF/88) significa que podem editar normas para atender às peculiaridades locais, desde que não contrariem ou esvaziem o conteúdo das normas gerais estabelecidas pelos entes federativos maiores, nem gerem conflitos internos na legislação do próprio Município.

No que concerne à proteção animal, a União e os Estados já possuem legislações abrangentes. A Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e seu regulamento, o Decreto Federal nº 6.514/2008, preveem sanções penais e administrativas para a prática de maus-tratos contra animais. No Estado de São Paulo, existem leis específicas de proteção animal, como a Lei Estadual nº 11.977/2005.

Fundamentalmente, cumpre registrar que o Município de Louveira já possui a Lei Municipal nº 2812/2022, que disciplina sanções administrativas para maus-tratos a animais, consoante se verifica:

Das proibições e penalidades relativas a abandono, reprodução, posse irregular e maus-tratos de Animais

Art. 21. É proibido abandonar animais em qualquer espaço público ou privado.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no **caput** deste artigo implicará as seguintes sanções, de forma isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das sanções de natureza civis ou penais cabíveis:

- I - Advertência formal por escrito;
- II - Multa de 50 (cinquenta) UFESP's;
- III - Multa em dobro, em caso de reincidência.

Art. 22. É proibida a reprodução e comércio de **animal** sem observância da legislação pertinente, seja o infrator pessoa física ou jurídica.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no **caput** deste artigo implicará as seguintes sanções, de forma isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das sanções de natureza civis ou penais cabíveis:

- I - Advertência formal por escrito;
- II - Suspensão das atividades de comércio de animais;
- III - Multa de 50 (cinquenta) UFESP's;
- IV - Multa em dobro, em caso de reincidência.

Art. 23. A posse irregular de **animal** sujeitará o infrator as seguintes penalidades, de forma isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das sanções de natureza civis ou penais cabíveis:



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

I - Advertência formal por escrito, estabelecendo prazo para adequação;

II - Multa de 5 (cinco) UFESP's, fixando novo prazo para adequação;

III - Multa em dobro, em caso de reincidência.

Art. 24. Aquele que, em lugar público ou privado, aplicar ou fizer maus tratos aos animais, seja ou não o respectivo proprietário ou cuidador, sem prejuízo das demais sanções civis ou penais, incorrerá nas seguintes penalidades, isolada ou cumulativamente:

I - Advertência formal por escrito;

II - Multa de 50 (cinquenta) UFESP's;

III - Multa em dobro, em caso de reincidência.

Parágrafo único. Caso os maus tratos a que se referem o **caput** deste artigo resultarem em morte do **animal**, a multa será de 100 (cem) UFESP's, devendo ser aplicada em dobro em caso de reincidência.

A existência de norma específica vigente impõe cautela ao legislador para evitar a sobreposição legislativa. Ao instituir uma nova norma, deve-se observar o princípio da especialidade, garantindo que o Projeto de Lei nº 11/2026 não entre em conflito normativo com a lei já existente.

Não bastasse, observamos que um dos pontos cruciais para a efetividade e legalidade de uma lei que institui sanções administrativas é a clara e precisa estipulação das multas e seus consectários legais. A penalidade, para ser legítima, deve atender ao princípio da legalidade estrita, ou seja, deve ser previamente definida em lei, com critérios objetivos para sua aplicação e cálculo.

O Projeto de Lei nº 11/2026, em seu art. 3º, prevê a aplicação de sanções administrativas aos responsáveis, calculadas com base na Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) vigente de cada ano. Em seus incisos, o artigo lista as seguintes hipóteses de multa:

I - Multa por animal vítima de maus-tratos;

II - Multa por animal, em caso de óbito decorrente ao ato;

III - Multa por ato praticado, caso tenha sido registrado e divulgado por (filmagem, fotografia ou postagem).

Embora a utilização da UFESP como base de cálculo seja uma prática comum e aceitável para atualização monetária de valores de multas e taxas, a propositura carece da especificação dos *valores base* das multas para cada uma das hipóteses. O artigo 3º menciona "Multa por animal vítima...", "Multa por animal, em caso de óbito...", mas não estabelece qual seria o valor dessa multa em UFESP ou em múltiplos da UFESP. Por exemplo, a lei



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camarylouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

deveria indicar: "Multa de X UFESPs por animal vítima de maus-tratos"; "Multa de Y UFESPs por animal, em caso de óbito"; "Multa de Z UFESPs por ato registrado e divulgado".

A ausência dessa especificação do valor inicial da multa torna o dispositivo ineficaz e inaplicável, pois a autoridade fiscalizadora não teria um parâmetro legal para determinar o montante a ser cobrado. A mera indicação de que haverá "multa" sem o correspondente valor desrespeita o princípio da legalidade e da tipicidade das infrações e sanções administrativas. Para que a lei seja autoaplicável e garanta a segurança jurídica, é imprescindível que os valores mínimos e máximos das multas sejam expressamente previstos, ou que se estabeleça um intervalo claro de UFESPs.

Além disso, a propositura não detalha os *consecutários legais* da multa, como os procedimentos para sua aplicação, os prazos para defesa do autuado, as condições para parcelamento, a possibilidade de conversão em serviços, as hipóteses de reincidência e suas respectivas agravações, e os procedimentos para a inscrição em dívida ativa e execução fiscal em caso de não pagamento. Embora parte desses procedimentos possa ser remetida a uma lei de processo administrativo municipal já existente, a lei instituidora da multa deveria, no mínimo, fazer essa remissão expressa ou estabelecer os princípios gerais aplicáveis.

A omissão na estipulação dos valores e na delimitação dos *consecutários legais* pode inviabilizar a aplicação prática da lei, tornando-a uma norma sem eficácia. A lei deve ser clara o suficiente para que o cidadão saiba exatamente qual a conduta esperada e qual a sanção correspondente em caso de descumprimento, garantindo o devido processo legal e o direito de defesa.

Assim sendo, e considerando a existência de legislação específica sobre o tema (Lei nº 2812/2022) que, a propósito, já sancionou as práticas de maus tratos a animais domésticos, o prosseguimento da presente propositura corre o risco de caracterizar *bis in idem* (a punição dupla pelo mesmo fato jurídico), o que é vedado pelo ordenamento.

A legislação municipal pode, dentro de sua competência, estabelecer novas infrações administrativas e sanções, desde que os fatos geradores não sejam idênticos aos já exaustivamente tratados. A norma municipal deve ser coesa, formando um sistema único de proteção. E, nesse caso, deveria se integrar à Lei nº 2812/2022, preferencialmente por meio de alteração ou aditamento a esta, caso o objetivo fosse apenas ampliar o rol de respon-



CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camarylouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

sáveis, ou, se for um projeto autônomo, que contenha cláusula expressa de coordenação normativa.

Entretanto, não é o que se verifica na propositura em análise e, por esta razão, não se recomenda seu prosseguimento.

De todo modo, e caso superado o presente Parecer, caberá ao Plenário a observância do quórum, que no caso é de maioria simples, na forma do art. 68, *caput*, LOM.

Registre-se que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação, pois a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É O PARECER, *sub censura*.

Louveira (SP), 09 de março 2026.

ELIEL CECON
Procurador Jurídico