



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

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER

PROJETO DE LEI Nº 14/2026

Trata-se de Projeto de Lei oriundo do vereador Leandro Lourençon que *“institui o cadastro municipal de agressores de animais – Lei Orelha, estabelece sanções administrativas, vedações para nomeações em cargos em comissão e funções públicas, e dá outras providências”*.

A propositura conta com 09 (nove) artigos, e apresenta justificativa.

É O RELATÓRIO OPINO

O presente Projeto visa instituir o Cadastro Municipal de Agressores de Animais, estabelecer sanções administrativas e proibir a nomeação em cargos em comissão e funções gratificadas de indivíduos condenados por crime de maus-tratos a animais.

Recentemente aportou nesta Procuradoria o PL 11/2026, com tema similar, cujo parecer migrou para a inconstitucionalidade diante da existência de Lei Municipal mais abrangente.

No presente caso, embora o tema não esteja diretamente tratado naquela Lei Municipal nº 2812/2022, o fundamento é similar, pois leis dessa natureza, comumente de iniciativa parlamentar, ao criarem um "Cadastro Municipal" e definirem procedimentos de fiscalização e sanção, impõem ao Poder Executivo a obrigação de estruturar, gerir e manter um novo serviço público. Tal medida interfere diretamente na organização e no funcionamento da administração municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

O princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea inscrita no art. 2º da CF, veda que o Poder Legislativo avance sobre as atribuições típicas do Executivo. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífica ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de origem parla-



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

mentar que criam despesas ou estabelecem novas atribuições para órgãos da administração pública.

Em caso análogo, o TJ-SP declarou a inconstitucionalidade de lei que autorizava a criação de um Código de Proteção Animal, por entender que a imposição de obrigações a secretarias municipais "caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal". Portanto, ao criar uma nova estrutura administrativa (o cadastro) e ditar regras de gestão, a lei usurpa a iniciativa do Poder Executivo, configurando vício formal insanável, conforme se observa:

“Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de São João da Boa Vista em face da Lei Municipal nº 5.276, de 09 de maio de 2024, que "institui a definição de conduta de maus-tratos praticada contra a fauna doméstica e estabelece multa e sanção administrativa a quem os praticar". Competência legislativa municipal sobre o meio ambiente que deve se limitar ao seu interesse local e deve ser harmônica com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (arts. 24, VI e VIII, e 30, I e II, da CF) . Tema 145 do STF. Matéria já disciplinada exhaustivamente pela Lei Federal nº 9.605/98 e pela Lei Estadual nº 11.977/05 . Ausência de interesse exclusivamente local. Precedentes. Ação direta julgada procedente”. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21595710220258260000 São Paulo, Relator.: Fábio Gouvêa, Data de Julgamento: 15/10/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/10/2025)

A Constituição Federal estabelece uma rígida repartição de competências legislativas entre os entes federados. A lei municipal em análise invade competências que não lhe foram outorgadas.

Por primeiro, ao criar um cadastro de "agressores" com base em condenação por crime e ao vedar o acesso a cargos públicos (restrição de direitos civis), a norma adentra em matéria de **Direito Penal e Civil**, cuja competência para legislar é **privativa da União**, nos termos do art. 22, I, da CRFB/88.

Ademais, a proteção ao meio ambiente e à fauna é matéria de **competência legislativa concorrente** entre a União e os Estados (art. 24, VI, da CRFB/88). Aos municípios, resta a competência suplementar, limitada a assuntos de **interesse local** (art. 30, I e II, da CRFB/88).

Ocorre que a matéria de maus-tratos a animais já é exhaustivamente regulamentada pela Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes



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

Ambientais) e por legislações estaduais. A criação de um sistema sancionatório municipal autônomo não representa mera suplementação, mas sim uma inovação legislativa que extrapola o interesse local e invade a esfera de competência dos demais entes.

Conforme entendimento jurisprudencial alhures, o TJSP foi categórico ao afirmar que, estando a matéria "já disciplinada exaustivamente pela Lei Federal nº 9.605/98 e pela Lei Estadual nº 11.977/05", resta ausente o "interesse exclusivamente local" que autorizaria a atuação do legislador municipal.

Assim, a lei padece de inconstitucionalidade formal também por violar o pacto federativo.

Não bastasse, a criação de um "Cadastro de Agressores" representa uma espécie de "lista da vergonha", configurando uma sanção de execração pública que não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro. Tal medida, de caráter estigmatizante, viola frontalmente:

- a) A Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CRFB/88): Princípio basilar da República, que é ofendido pela exposição vexatória e pela rotulação do indivíduo.
- b) Os Direitos à Intimidade, à Vida Privada e à Honra (art. 5º, X, da CRFB/88): A divulgação de dados relativos a uma condenação em um cadastro público municipal extrapola os efeitos legais da pena e constitui grave violação à privacidade e à honra.
- c) A Proibição de Penas de Caráter Perpétuo (art. 5º, XLVII, 'b', da CRFB/88): Uma vez inserido no cadastro, o indivíduo pode sofrer os efeitos negativos da medida por tempo indeterminado, o que se assemelha a uma pena de caráter perpétuo, expressamente vedada pela Constituição.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora em caso similar, oferece o balizamento definitivo sobre a matéria. Ao julgar a ADI 6561, o STF declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual que criava um cadastro de usuários de drogas, por entender que a medida era discriminatória e violava a dignidade, a igualdade e a privacidade:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.528 DE 2019 DO ESTADO DO TOCANTINS. CADASTRO ESTADUAL DE USUÁRIOS E DEPENDENTES DE DROGAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA PENAL E PROCESSUAL PENAL. DIRETO SANITÁRIO. DIREITOS FUNDAMENTAIS. AFRONTA À NORMA FEDERAL.



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

LEI 11.343/2006. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A norma é formalmente inconstitucional, uma vez que, ao criar o Cadastro Estadual de Usuários e Dependentes de Drogas (art. 1º) no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública com informações concernentes ao registro de ocorrência policial (§ 1º), inclusive sobre reincidência (§ 4º), invade competência privativa da União para legislar sobre matéria penal e processual penal (CRFB, art. 22, I). 2. Ademais, o exercício da competência concorrente em matéria de direito sanitário (CRFB, art. 24, XII), no federalismo cooperativo, deve maximizar direitos fundamentais e não pode ir de encontro à norma federal. No caso, nos termos da Lei federal n. 11.343/2006, a sistematização de informações é competência da União (art. 8º-A, XII). 3. Materialmente, também há inconstitucionalidade. A seletividade social do cadastro é incompatível com o Estado de Direito e os direitos fundamentais que a Constituição de 1988 protege, especialmente, a igualdade (CRFB, art. 5º, caput), a dignidade da pessoa humana (CRFB, art. 1º, III), o direito à intimidade e à vida privada (CRFB, art. 5º, X) e o devido processo legal (CRFB, art. 5º, LIV). Inexistência tampouco de protocolo claro de proteção e tratamento desses dados. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei 3.528 , de 2019 do Estado do Tocantins”. (STF - ADI: 6561 TO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 04/09/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-10-2023 PUBLIC 03-11-2023)

Na referida ADI acima, a Corte Suprema assentou que *"a seletividade social do cadastro é incompatível com o Estado de Direito e os direitos fundamentais que a Constituição de 1988 protege, especialmente, a igualdade (CRFB, art. 5º, caput), a dignidade da pessoa humana (CRFB, art. 1º, III), o direito à intimidade e à vida privada (CRFB, art. 5º, X) e o devido processo legal (CRFB, art. 5º, LIV)".*

O raciocínio do STF aplica-se com perfeição ao caso em tela. A criação de um cadastro de agressores de animais, por sua natureza estigmatizante e violadora de direitos fundamentais, é materialmente inconstitucional.

Assim sendo, e considerando a existência de entendimentos pacificados sobre a inconstitucionalidade do tema aqui analisado, o prosseguimento da presente propositura não se recomenda.

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.



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

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), 23 de março 2026 (nesta data em razão do invencível acúmulo de serviço ao qual não dei causa).

ELIEL CECON
Procurador Jurídico