



Porto Alegre, 10 de junho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 12.772/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância turística de Ibitinga solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 55, de 2025, de origem parlamentar, com a seguinte ementa: “Cria o Conselho Municipal de Proteção e defesa dos animais e dá outras providências.”

II. Preliminarmente, informa-se que sobre o tema animais seguem textos dos Informativos do IGAM como sugestão de leitura:

“Procedimentos para elaborar ou revisar as Políticas Públicas Municipais para os animais.”¹

“Políticas Públicas Municipais e conceito de animais domésticos.”²

“Políticas Públicas Municipais para Cães e Gatos.”³

O assunto encaminhado à consulta é relevante, na medida que o crescimento populacional e o consumo industrializado causam prejuízo ao meio ambiente em razão das atividades antrópicas. Tal situação requer ações dos órgãos públicos no sentido de buscar a proteção ambiental sem criar obstáculos ao desenvolvimento. Também os animais foram domesticados pelo homem e muitos dependem de políticas públicas para o sustento e garantia de condições de saúde e ambiente saudável e proteção.

O conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, que surge na década de 1980, difundindo-se a partir do trabalho da Comissão Brundtland denominado “Nosso Futuro Comum”⁴ destaca que o “Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades”, ou mesmo as suas reformulações, a qual vale citar Amartya Sen, para

¹ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/procedimentos-para-elaborar-ou-revisar-as-politicas-publicas-municipais-para-os-animais.pdf>

² <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/politicas-publicas-municipais-e-conceito-de-animais-domesticos.pdf>

³ <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/texto-informativo-rita-de-cassia-politicas-publicas-municipais-para-caes-e-gatospdf.pdf>

⁴ Logística ambiental de resíduos sólidos/Daniela Bacchi Bartholomeu, José Vicente Caixeta-Filho organizadores. – São Paulo: Atlas, 2011. p.93.



quem desenvolvimento sustentável é aquele que “preserve e expande as liberdades substantivas dos indivíduos sem comprometer a habilidade das gerações futuras de exercer liberdades similares ou maiores”⁵. Desta forma, o poder público deve nortear suas ações relacionadas à educação ambiental e proteção dos animais, partindo da diretriz do art. 225 da Constituição Federal.

Ao Município compete legislar sobre a matéria ambiental de acordo com o inciso I do art. 30 e incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, bem como todos são responsáveis pelo meio ambiente, conforme art. 225 da Carta Maior, já mencionado.

Prosseguindo a análise, os conselhos municipais exercem o chamado “controle social”, como expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, porém compostos por agentes de vários setores da sociedade, para assessoramento ao Executivo e deliberação e fiscalização das políticas públicas e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam.

Com relação à composição do conselho, como diretriz geral deve-se observar o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par. Se houver número ímpar, deve prevalecer o maior número de integrantes da sociedade civil.

Quanto à iniciativa legislativa a matéria é reservada ao Poder Executivo, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Deste julgado, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Chefe do Executivo no § 1º do art. 61, da CF, a ser adotado, por simetria pelo Município.

⁵ Apostila Fundação Getúlio Vargas – (MBA Empresarial) Gestão Ambiental – T.4 – Meio Ambiente e Desenvolvimento, pags. 26 e 27.



Desta forma, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

Assim, naquilo que for política pública de decisão política e administrativa dos órgãos da administração, não pode a Câmara criar regras, de maneira a afrontar ao princípio da independência entre os poderes.

Ainda, além do vício de iniciativa apontado é preciso retirar participantes de instituições não relacionadas à esfera municipal, como, por exemplo, OAB e Polícia Civil, seguindo jurisprudências do Tribunal de Justiça de São Paulo e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ação direta de *inconstitucionalidade*- Lei Municipal nº 2.429/06.05.2010, do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, **de iniciativa parlamentar** e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto da alcaidessa, que "Dispõe sobre a criação do *CONSELHO MUNICIPAL DO CARNAVAL*"- órgão de inegável feição pública com funções executivas, inclusive por dever ser composto por representantes de diversas Secretarias Municipais, da Câmara Municipal, do *Conselho* Tutelar, da *Polícia* Militar, do Sindicato Rural, da Associação Comercial e do Ministério Público- imposição de atribuições a órgãos da Administração Pública- invasão da esfera específica da atuação do Poder Executivo, no que respeita à organização, direção, comando e controle dos serviços públicos inadmissibilidade- vício de iniciativa- não indicação, ademais, dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos criados- violação dos artigos 5º, 24, § 2º, n. 2, 25, 47, II, XI, XIV, 111 e 144 da Constituição Estadual- ação procedente. (Grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL. Lei municipal prevendo a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da **Ordem dos Advogados do Brasil e de órgãos públicos estaduais na composição** do 2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Previsão de obrigações de representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal, sobre cuja atividade é defeso à norma citadina dispor. Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal. Agressão à independência dos poderes. Inconstitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011) (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. AUSÊNCIA DE COMPETENCIA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Competência legislativa amplamente extrapolada por infração aos princípios



da isonomia, autonomia e harmonia entre os poderes de estado; vícios materiais e formais. Violação aos artigos 3º, 8º, caput, 10, 13, caput, 60, incisos I e II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 93, inciso II, 95, inciso V, 99, 108, parágrafo 4º, 109 e 110, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 5º, caput, da Constituição Federal. Efeitos de operar a retirada do ordenamento jurídico das expressões **"um representante da 4ª Delegacia Regional de Saúde", "um representante do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), "um representante do IBAMA", "um representante da Brigada Militar " e "um representante da 8ª Delegacia de Educação"**, previstas no art. 8º da Lei 3.871, de 10 de Abril de 1.995, bem como da Lei 5.346, de 27 de Agosto de 2.010, a qual deu "nova redação ao parágrafo 2º, do art. 3º da Lei Municipal 3.871, de 10-04-1995", ambas do Município de Santa Maria. A aplicação das leis anteriores- matéria esta apenas tangenciada em sede de informações mas que pode, até por economia processual ser enfrentada no caso em exame- implicaria afronta à regra constante na Lei de Introdução do Código Civil, complementar à Carta Magna, a qual veda expressamente o chamado efeito repristinatório, ou seja, a revogação da lei nova, que revogou regra anterior, não restabelece, "ipso facto", a eficácia desta (artigo 2º, § 3º); destarte, deve ser aplicada a lei vigente naquilo que não foi declarado inconstitucional, pelo que a eficácia repristinatória da legislação anterior vai aqui afastada de modo expresse. A imediata desarticulação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Maria inevitavelmente causará graves prejuízos à população, sobre ferir o princípio da continuidade do serviço público, pelo que presentes, na hipótese, as motivações de segurança jurídica e interesse social para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 27, da Lei 9.868/99, impondo-se o diferimento da eficácia desta decisão pelo prazo de 6 (seis) meses, contados a partir da publicação do acórdão. O prazo relativamente longo se fundamenta da relevância absoluta dos serviços de saúde e na proximidade das eleições municipais, que levarão a uma maior demora na elaboração de novas leis municipais disciplinando as matérias impugnadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70047435862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 02-07-2012). (Grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL. Lei municipal prevendo a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da **Ordem dos Advogados do Brasil** e de órgãos públicos estaduais na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Previsão de obrigações de representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal, sobre cuja atividade é defeso à norma cidadina dispor. Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal.** Agressão à independência dos poderes. Inconstitucionalidade. **JULGARAM PROCEDENTE AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº



70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011) (Grifou-se).

Realizadas todas estas explicações, pontualmente quanto ao texto projetado, resta inviável por trazer assunto que foge à competência do Município, ainda por se tratar de matéria reservada ao Poder Executivo, afrontando neste caso o art. 2º da Constituição Federal e o princípio da independência entre os poderes.

III. Ante o exposto, conforme referido na Orientação Técnica a proposição é inviável, não podendo a Câmara criar obrigações ao Poder Executivo e tratar de estrutura, de acordo com o Tema 917 do STF. Ainda, ao dispor sobre qualquer assunto, a Vereadora deve limitar-se a matérias de âmbito local, não podendo criar obrigações para órgãos pertencentes a outros entes Federados.

A Vereadora pode sugerir ao Poder Executivo a criação do conselho por meio de Indicação, sem versar sobre assunto que foge à competência legiferante do Município.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM