

Ofício presidencial nº 408/2025

Florianópolis/SC, 09 de dezembro de 2025.

Senhor,

JULIO GARCIA

Deputado Estadual

Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Florianópolis/SC.


Referente: Resposta ao Ofício de Diligência ao Projeto de Lei nº 0334/2025

A Federação Catarinense de Municípios - FECAM, em resposta ao Ofício de Diligência ao Projeto de Lei nº 0334/2025, encaminhado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - ALESC no dia 16 de outubro de 2025, no qual solicita manifestação sobre a matéria legislativa em exame, referente ao Projeto de Lei nº 0334/2025.

Encaminhamos o parecer sobre o projeto de lei, em anexo.

Ficamos à disposição para eventuais esclarecimentos por meio do e-mail fecam@fecam.org.br.

Respeitosamente,



TOPÁZIO SILVEIRA NETO
Prefeito de Florianópolis/SC
Presidente da Fecam

CONSULTA JURÍDICA FECAM – MN 15/2025

ASSUNTO

Municípios. Animais Comunitários. Lei estadual. Competência. Constitucionalidade.

QUESTIONAMENTO

A Presidência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, em atenção ao parecer e solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da ALESC, solicitou manifestação da FECAM a respeito do Projeto de Lei n. 0334/2025, que *“Institui a Política Estadual de Proteção e Reconhecimento do Cão e Gato Comunitário no Estado de Santa Catarina e dá outras providências”*.

RESPOSTA

A presente consulta jurídica pretende verificar a constitucionalidade da proposta legislativa, especialmente no que concerne às matérias de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo e à esfera de atuação exclusiva dos Municípios.

1. Contexto

O PL 0334/2025 reafirma os deveres do Estado, dos Municípios e da sociedade civil para proteção e reconhecimento do cão e gato comunitário. Ainda, estabelece obrigações como microchipagem, proteção sanitária com vacinação e esterilização (incisos I e II do artigo 3º), bem como determina que o cadastramento seja feito por órgãos de vigilância sanitária ou setor de bem-estar animal do Poder Público (artigo 4º).

Antes de adentrar no mérito deste parecer, cumpre destacar que a iniciativa do PL 0334/2025 é louvável. O projeto demonstra a sensibilidade do Legislativo Estadual com relação à causa dos animais comunitários e à necessidade de promover convivência respeitosa entre eles e a comunidade nos espaços urbanos.

Esta é uma análise jurídica e, portanto, restringe-se aos aspectos formais da iniciativa e à conformidade da proposição com o ordenamento constitucional, especialmente no que se refere à autonomia dos municípios.

2. Autonomia municipal e prevalência do interesse local

A Constituição Federal de 1988 confere aos municípios autonomia política, administrativa e financeira para legislar sobre o que é de interesse local. Referida competência está prevista tanto de forma explícita no texto constitucional (inciso I

do artigo 30), quanto presumida (incisos III a IX do artigo 30, e §8º do artigo 144). A Constituição do Estado de Santa Catarina reforça que é dos Municípios catarinenses a competência para legislar sobre assuntos de interesse local¹.

O termo “*interesse local*” é compreendido de forma ampla, para permitir que os municípios atendam às peculiaridades de suas comunidades. São demandas que dizem respeito de imediato aos municípios e, em um segundo momento, refletem no interesse estadual e nacional. É como explica a doutrina constitucionalista:

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30,1, da CF, que atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, **ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.**²

Nessa linha, se uma lei estadual legisla sobre interesse local do Município, ela é, por consequência, inconstitucional por violar competência legislativa do Município. Confira-se, por exemplo, caso em que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina declarou a inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual que usurpava a competência legislativa dos Municípios de dispor sobre assuntos de interesse local:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 148 E 149, DA LEI ESTADUAL N. 17.292/2017. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E FORNECEDORES DE SERVIÇO DE MANOBRA E GUARDA DE VEÍCULOS EM GERAL, LOCALIZADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA. [...] **ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO** (ART. 112, INCISOS I E V, DA CE; ART. 30, INCISOS I E V, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ESTADO APENAS EM RELAÇÃO AOS ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS. (...) O Estado também não pode determinar que os estacionamentos públicos municipais, localizados no Estado de Santa Catarina, concedam a referida gratuidade, haja vista que **competete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local**, em que se inclui a regulamentação dos estacionamentos rotativos em seus bens públicos (art. 112, incisos I e V, da CE; art. 30, incisos I e V, da CF). (...)³

¹ Art. 112 Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² **MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.** *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 872.

³ TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4004299-45.2019.8.24.0000, Relator: Jaime Ramos, Órgão Julgador: Órgão Especial, Julgado em 16/05/2019.

Sob essa ótica, parece-nos que o PL 0334/2025 invade competência legislativa municipal ao adentrar questões de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e fiscalização de higiene, entre outros. Em alguns pontos, o projeto impõe deveres genericamente ao “*Poder Público*” que na prática ficarão sob responsabilidade operacional dos Municípios catarinenses. Em outros, como no artigo 3º, incumbe-se serviços aos Estados “*em parceria com os Municípios*”, a exemplo do dever de promover ações que garantam cadastramento, microchipagem, identificação dos animais, proteção sanitária, entre outras.

A gestão de áreas públicas, calçadas e praças, local onde se pretende instalar abrigos modulares, casinhas e comedouros (artigo 6º), é matéria de competência exclusiva dos municípios. É o que estabelece o inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal⁴. O Estado, ao determinar tal medida, desconsidera as peculiaridades locais de trânsito, largura de calçadas e zoneamento sanitário dos Municípios catarinenses.

Além disso, o PL 0334/2025 adentra competência dos municípios quando estabelece obrigação de vacinação e atendimento veterinário básico (inciso II do artigo 3º), além de instituir necessidade de estabelecimento de campanhas de sensibilização da população (inciso IV do artigo 3º).

Todas essas atividades são tipicamente realizadas pelo Poder Público Municipal. São as estruturas e os servidores das secretarias municipais de saúde, centros de controle de zoonoses e setores de bem-estar animal dos municípios os reais e diretamente impactados pela promulgação do PL 0334/2025. O ônus do custeio de mutirões de castração, aplicação de vacinas e a necessidade de alocação de veterinários para fazer valer a lei recairá inteiramente sobre os municípios catarinenses.

Entende-se e respeita-se a boa intenção dos parlamentares estaduais. No entanto, o legislador constitucional resguardou a atividade legislativa de matérias de interesse local para os municípios porque eles são diretamente afetados. São os membros do Executivo Municipal os legisladores mais próximos e cientes do que é interesse local.

Não há como uniformizar questões operacionais relacionadas aos animais comunitários (artigo 4º) para os 295 municípios catarinenses. Cada um dos municípios tem realidade demográfica, social e orçamentária distinta. Aos

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Municípios e à sua autonomia, conferida constitucionalmente, caberia suplementar eventual legislação estadual e definir maneiras de operacionalizar a defesa da causa dos animais comunitários e à promoção da convivência respeitosa entre eles e a comunidade nos espaços urbanos.

Aliás, tanto é dos Municípios a legitimidade para legislar sobre a questão dos animais comunitários que, conforme diz a própria justificativa do PL 0334/2025, “*Diversos Municípios brasileiros já legislaram sobre o tema*”. São eles:

- Lei complementar n. 643/2018, do Município de Florianópolis/SC⁵;
- Lei Municipal n. 8.434, do Município de Petrópolis/RJ⁶;
- Projeto de Lei n. 005.00007.2025, em tramitação em Curitiba/PR⁷;
- Lei n. 2.878, do Município de Porto Velho/RO⁸

3. Competência concorrente para legislar sobre a fauna

O inciso IV do artigo 24 do texto constitucional estabelece que a competência para legislar sobre a fauna é concorrente e compete à União, Estados e ao Distrito Federal. Contudo, o exercício dessa competência deve ocorrer em harmonia com a autonomia administrativa dos Municípios, preservando as atribuições de gestão local e o predomínio de interesse municipal na ordenação de seu território.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 567, consolidou o entendimento de que a proteção ao meio ambiente e à fauna está abrangida no conceito de interesse local. Na ocasião, a Corte Suprema validou lei municipal que proibia fogos de artifício ruidosos visando a proteção de animais e pessoas autistas, assentando que:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias

⁵<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2018/65/643/lei-complementar-n-643-2018-inclui-dispositivos-na-lei-complementar-n-94-de-2001>

⁶<https://sapl.petropolis.rj.leg.br/ta/3649/text?>

⁷<https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>

⁸<https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/1892/text?>

e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes. 3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. **A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. (...)**⁹

O Município não é apenas um executor de determinações estaduais. Tem competência legislativa para tratar de proteção animal conforme suas individualidades e com base no interesse local. Se o Supremo reconhece a legitimidade de um município para editar norma protetiva baseada no interesse local, por lógica, cabe a ele, e não ao Estado, a definição da operacionalização dessa proteção no seu território.

Ao Estado de Santa Catarina, competia apenas legislar sobre “*matérias e questões de interesse regional*”. Quando o PL 0334/2024 estabelece quem será o responsável por microchipar, como irá fazê-lo e onde serão colocados os abrigos dos animais, a norma deixa de ser geral, ou de interesse regional e passa a invadir a autonomia do Município para legislar sobre questões de interesse local.

Legislar de forma concorrente significa que cada ente deve fazer a sua parte dentro de sua esfera de atuação e capacidade orçamentária. Não é admissível que um ente (o Estado) crie benesses legais cuja execução seja transferida obrigatoriamente a outro ente (o Município).

O PL 0334/2025 cria a obrigação legal, mas quem arcará com a contratação de veterinários, compra de insumos, fiscalização de áreas públicas e gerenciamento de cadastros são os órgãos das prefeituras municipais.

4. Reserva de iniciativa do chefe do Executivo

⁹ STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 567, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 01/03/2021.

Indo além, cumpre ponderar a existência de outra inconstitucionalidade. É que existem conteúdos específicos contidos no projeto de lei que são de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal estabelece como sendo exclusiva do Chefe do Executivo (neste caso, o Prefeito Municipal), a iniciativa de leis que disponham sobre a:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e **orçamentária, serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

No mesmo sentido, define a Constituição Estadual:

Art. 50 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

II - a **criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional** ou o aumento de sua remuneração;

O Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese no julgamento da ADI 3.981: **“Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal).”**¹⁰.

O Tribunal de Justiça do Paraná, analisando a constitucionalidade de legislação de iniciativa parlamentar, cujo objeto era muito semelhante ao do PL 0334/2025, também concluiu pela inconstitucionalidade da legislação:

(...) 4. A Lei Municipal nº 15.341/2025, de iniciativa parlamentar, **cria atribuições para órgãos da Administração Pública, violando a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo**, conforme o artigo 66, inciso IV da Constituição Estadual. 5. A norma **impõe obrigações adicionais ao**

¹⁰ STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.981, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 20/05/2020.

Executivo – exigindo a designação de determinado órgão para guarda e cuidado do animal comunitário, impondo o atendimento veterinário gratuito e a realização de esterilização, bem como a criação e manutenção de cadastro tanto dos animais comunitários quanto dos responsáveis-tratadores – previsões que interferem na gestão administrativa e no funcionamento da estrutura executiva local. 6. A declaração de inconstitucionalidade abrange também o artigo 1º e o artigo 4º da lei, devido à relação de dependência normativa com os artigos que foram considerados inconstitucionais. IV. Dispositivo e tese 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente extinta, sem resolução de mérito, e, na parte remanescente, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 15 .341/2025. Tese de julgamento: **“É inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública municipal, violando a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 66, inciso IV, da Constituição Estadual e no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.”**¹¹

No caso do Paraná, a Lei Municipal impunha a órgãos municipais obrigações semelhantes às impostas pelo PL 0334/2025, como:

- “(a) dever de guarda e cuidado de animal comunitário a “órgão municipal para este fim designado”;*
- (b) prestação de atendimento médico-veterinário gratuito ao animal comunitário;*
- (c) realização de esterilização do animal comunitário,*
- (d) identificação do animal comunitário por meio de cadastro renovável anualmente; e*
- (e) realização de cadastramento dos responsáveis-tratadores do animal comunitário”*

O Supremo Tribunal Federal já analisou situação em que o legislativo Estadual catarinense usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo. No caso, o parlamento buscava legislar sobre a destinação de animais mortos e criar atribuições para a CIDASC:

Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei do Estado de Santa Catarina. Retirada e destinação de animais mortos em propriedades rurais.** 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento para retirada de animais mortos de propriedades rurais e sua adequada destinação. 2. Esta Corte consolidou o entendimento de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo competência privativa para inaugurar o processo de atos normativos que

¹¹ TJPR, Processo n. 0036155-10.2025.8.16.0000, Relator: Desembargador Miguel Kfourri Neto, Órgão Julgador: Órgão Especial, Julgado em 13/10/2025.

disponham sobre o funcionamento de órgãos da administração pública, comando aplicável por simetria aos entes subnacionais. Precedentes. **3. Na hipótese, ao criar atribuições para a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Lei nº 16.750/2015, de iniciativa parlamentar, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual.** 4. (...). 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º e fixar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, todos da Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, com a fixação da seguinte tese de julgamento: "1. **É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88.** 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988)".¹²

O artigo 4º da emenda substitutiva global tentou sanar vício de inconstitucionalidade evidente na primeira versão do PL, trocando a obrigação imposta inicialmente ao "Município" para "Poder Público". No entanto, a inconstitucionalidade persiste no PL.

O artigo 4º determina que o cadastramento dos animais será feito "por meio de seus órgãos de vigilância sanitária ou setor de bem-estar animal". O artigo 3º impõe aos Estados "em parceria com os Municípios" o dever de promover ações que garantam: cadastramento, microchipagem, identificação dos animais, proteção sanitária, entre outras. O artigo 7º ainda atribui a "proteção, o acompanhamento e o controle sanitário dos cães comunitários".

Ao designar ou pressupor a criação de novas rotinas e encargos para unidades administrativas municipais (vigilância sanitária, setores de bem-estar animal e controle de zoonoses), o Poder Legislativo Estadual está legislando sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O PL 0334/2025, não apenas dispõe sobre estruturas da administração, como fixa atribuições. A exemplo, menciona-se o artigo 7º, que impõe o dever de acompanhamento e controle sanitário dos animais comunitários, o artigo 6º que trata sobre a instalação de abrigos modulares, casinhas, comedouros e bebedouros e o artigo 4º que estabelece o dever de cadastramento, microchipagem e gerenciamento de histórico de vacinação dos animais. Tudo isso são atribuições impostas pelo Estado aos órgãos municipais. Essa é mais uma razão da incompatibilidade da lei com a constituição.

¹² STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5871, Relator: Luís Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 22/02/2023.

Portanto, seja porque a lei versa sobre matéria de interesse local, seja porque busca legislar sobre assunto competente apenas ao Chefe do Executivo, o PL 0334/2025 padece de vícios de constitucionalidade, diga-se com vênua.

A inconstitucionalidade apontada não impede que o Estado de Santa Catarina contribua para o desenvolvimento de medidas voltadas à causa dos animais comunitários. No entanto, tais iniciativas devem respeitar a autonomia dos Municípios.

CONCLUSÃO

O Projeto de Lei n. 0334/2025, embora bem intencionado e voltado a atender a matéria de interesse público, é inconstitucional por três principais motivos. Primeiro, porque usurpa a competência do Legislativo Municipal ao legislar sobre matéria de interesse local. Segundo porque impõe obrigações de serviço público e despesas cuja responsabilidade e alocação orçamentária cabem aos municípios e por fim, porque invade competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal, ao criar atribuições e rotinas para órgãos da administração municipal.

DATA

Florianópolis/SC, 05 de dezembro de 2025.

RESPOSTA EMITIDA POR



LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR

OAB/SC 17.935

DIANA ALINA CORDEIRO CORRÊA

OAB/SC 62.010

Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados

Contrato FECAM n. 02/2023