

## **PARECER JURÍDICO**

**Ref.: PLE 135/2025 (Processo Eletrônico nº. 2680/2025).**

**Ementa PLE: Altera a Lei nº 4.188, de 16 de outubro de 2017, que dispõe sobre o controle de populações animais, bem como sobre a vigilância, a prevenção e o controle de zoonoses no Município de Itanhaém.**

*Preambularmente,*

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;

6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 16, passa a expor a manifestação.

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei, em sua estrutura formal e material, sugere duas grandes modificações, conforme se depreende da leitura dos seus artigos 1º e 2º.

Primeiramente, o artigo 1º propõe nova redação para o artigo 17 da lei vigente, com o objetivo precípuo de elevar substancialmente o valor da multa aplicada aos criadores de animais das espécies equina, muar, asinina, bovina, caprina, ovina e suína, que promovam esta atividade na Zona Urbana de Ocupação Prioritária (ZUOP), estabelecendo-a em 300 (trezentas) Unidades Fiscais (UF), com a aplicação em dobro em caso de reincidência.

O artigo 2º e o Anexo que o acompanha promovem a alteração do Anexo Único da Lei nº 4.188/2017, reajustando os valores das taxas de REMOÇÃO E APREENSÃO, DIÁRIA DE MANUTENÇÃO e EUTANÁSIA, diferenciadas conforme a espécie do animal (Caninos, Equinos, Caprinos, Felinos, Bovinos, Ovinos, Muar e Asininos).

A Justificativa que acompanha a propositura, de iniciativa do Prefeito Municipal, esclarece que a majoração da multa possui um caráter precipuamente intimidatório e coercitivo, visando à inibição da guarda negligente e irresponsável, enquanto a majoração das taxas se fundamenta no princípio do usuário pagador, buscando imputar os custos do serviço público de manejo dos animais apreendidos ao seu responsável direto, evitando o ônus ao erário municipal e, por extensão, à coletividade.

## **II. CONTEXTO NORMATIVO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL**

A matéria tratada na Lei nº 4.188/2017, que é o controle de populações animais, a prevenção de zoonoses e a segurança sanitária pública, enquadra-se, inequivocamente na esfera de competência legislativa municipal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, Inciso I, outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, no

Inciso II, concedeu-lhes a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A matéria da propositura trata do controle de animais em áreas urbanas, especialmente espécies de grande porte ou aquelas que representam risco à saúde ou segurança pública, logo, configura-se em matéria de interesse local primário, diretamente ligado ao poder de polícia administrativa municipal e aos serviços públicos de saúde e infraestrutura.

A definição e a delimitação das zonas urbanas onde certas atividades, como a criação de espécies animais de grande porte, são proibidas, é uma manifestação legítima do poder de ordenamento territorial do Município, exercido conforme o Plano Diretor (Lei Complementar nº 168/2015, citada no PL).

A imposição de penalidades (multas) para quem descumpre essas regras e a cobrança de tributos (taxas) pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis (apreensão e manutenção do animal), são mecanismos inerentes à capacidade de autogoverno e autoexecutoriedade municipal, desde que observados os limites e princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional pertinente.

O Projeto de Lei, ao propor alterações em uma lei vigente de interesse local, demonstra estar inserido no âmbito de competência material e formal do Município de Itanhaém.

### **III. ANÁLISE DA LEGALIDADE MATERIAL DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS**

A análise da legalidade material das alterações propostas deve ser segregada em dois eixos: o regime das sanções administrativas (multas) e o regime jurídico-tributário das taxas de serviço.

O artigo 1º do Projeto de Lei propõe a majoração da multa aplicada aos criadores e responsáveis que mantiverem animais de grande porte, como

equinos, bovinos e suínos, na Zona Urbana de Ocupação Prioritária (ZUOP), fixando-a em 300 UF e dobrando-a na reincidência.

Esta elevação tem por fundamento a necessidade de dotar a norma de maior rigor e efetividade, haja vista que sanções anteriores, alegadamente irrisórias, não produziam o efeito inibitório desejado, resultando na persistência de condutas negligentes que comprometem a segurança viária, a saúde pública e o bem-estar animal em geral.

As multas administrativas constituem o cerne do exercício do poder de polícia do Município, sendo um instrumento de coerção indireta para garantir o cumprimento das normas de ordem pública, saúde e urbanismo.

No direito administrativo sancionador, o princípio da legalidade estrita exige que a lei municipal defina previamente o *quantum* da penalidade, logo, o que se pretende é a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do novo valor.

Nesse contexto, a fixação da multa em 300 Unidades Fiscais representa um aumento significativo, visando um impacto real no ânimo do infrator.

A utilização da multa como ferramenta de desestímulo de comportamentos socialmente indesejáveis é plenamente legítima, dada a natureza do risco envolvido na criação de animais de grande porte em áreas urbanas consolidadas, que inclui o perigo de acidentes, a poluição e a insalubridade, a severidade da penalidade proposta, desde que não atinja patamares confiscatórios ou notoriamente desproporcionais à infração média, é jurídica e eticamente justificável.

O caráter não arrecadatório, mas sim pedagógico e inibitório da sanção, conforme explicitado na justificativa do Projeto de Lei, corrobora a adequação da medida ao interesse público de garantia da ordem urbana e da saúde pública.

Já a previsão de aplicação em dobro no caso de reincidência é um mecanismo de progressão da penalidade que visa combater a contumácia e reforça o caráter coercitivo da norma, sendo uma técnica legislativa usual e juridicamente aceitável no direito administrativo sancionador.

A adoção da Unidade Fiscal (UF) como indexador da multa garante que o valor da penalidade seja mantido atualizado frente aos efeitos inflacionários da moeda, preservando o seu poder coercitivo ao longo do tempo, em conformidade com as regras de direito financeiro municipal.

Sob o aspecto do mérito, a fixação do valor é uma prerrogativa discricionária do Poder Executivo, ***cabendo ao Legislativo verificar apenas se tal valor extrapola os limites da proporcionalidade, o que, à primeira vista, não parece ocorrer considerando o contexto de proteção da saúde e segurança em uma Estância Balneária com vocação turística e urbana.***

O segundo ponto de alteração, e talvez o mais sensível sob o prisma jurídico-tributário, diz respeito à majoração das taxas relativas à apreensão, remoção, manutenção e, notavelmente, a inclusão de uma taxa para Eutanásia de animais.

As obrigações de pagar pela apreensão, remoção e diária de manutenção de animais soltos em vias públicas possuem nítida natureza de taxa, conforme o Artigo 145, Inciso II, da Constituição Federal, e o Artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN).

Por oportuno, cabe conceituar o instituto taxas que são tributos cobrados em virtude do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

O serviço de recolhimento, transporte e guarda de animais está sujeito à compulsoriedade da lei municipal e é prestado de forma divisível (beneficia

diretamente o responsável pelo animal, ao impedir a perda ou o risco à saúde do seu patrimônio animal) e específica (pode ser medido e quantificado individualmente).

A Justificativa do Executivo invoca o princípio do usuário pagador, que no contexto tributário, significa que aquele que provoca o custo ou se beneficia do serviço deve arcar com a respectiva contraprestação.

É imperativa a aplicação do princípio da referibilidade (a taxa deve estar referida ao custo do serviço), de modo que o valor da exação não pode exceder o custo da atividade estatal.

A majoração proposta visa precisamente evitar o desequilíbrio financeiro na prestação desses serviços, impedindo que o ônus da guarda irresponsável seja transferido para o orçamento municipal, financiado por todos os contribuintes.

Logo, do ponto de vista formal, o artigo 150, inciso I, da Constituição Federal estabelece o princípio da legalidade tributária, segundo o qual a instituição ou o aumento de tributos só pode ocorrer por meio de lei, sendo assim o presente projeto cumpre esta exigência formal ao alterar o Anexo Único da Lei nº 4.188/2017 para estabelecer os novos valores das taxas.

Por outro aspecto, eбора o Artigo 145, § 2º, da Constituição Federal proíba que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos, a fixação de valores específicos em Unidades Fiscais (UF), tal como proposto no Anexo Único, é aceita pela doutrina e pela jurisprudência como um método legítimo de medição.

A mencionada unidade fiscal serve como mero índice de atualização monetária e não se confunde com o valor venal do imóvel ou a renda do contribuinte, bases típicas de impostos.

É crucial que, no processo de fixação desses novos valores, que o Poder Executivo tenha procedido a um cálculo técnico-contábil, visando demonstrar a correlação entre os custos operacionais dos serviços (pessoal, medicamentos,

alimentação, logística de transporte, infraestrutura do canil/gatil municipal) e o valor cobrado pela taxa.

Embora a análise detalhada desse cálculo não caiba ao parecerista jurídico, a presunção de legalidade e a justificativa do usuário pagador apontam para a correção de se buscar a remuneração integral do serviço, desde que este custo seja razoavelmente distribuído nas taxas propostas para cada espécie (Caninos, Equinos, Felinos, etc.), o que se verifica no escalonamento dos valores no novo Anexo.

De outra parte, cabe mencionar sobre a inclusão da taxa de eutanásia nos valores ora majorados.

A eutanásia, no contexto do controle de zoonoses, deve ser entendida como um ato sanitário finalístico, estritamente regulamentado pela legislação federal e municipal, e deve ser aplicada somente em situações específicas, como em casos de animais diagnosticados com doenças incuráveis, animais agressivos não recuperáveis ou em estrito cumprimento da política de controle populacional, observados os protocolos éticos veterinários.

Se a eutanásia é realizada como parte do serviço público de controle de zoonoses, por decisão técnica e sanitária do poder público, a cobrança de um valor a título de "taxa de eutanásia" é legal, desde que se refira aos custos específicos do procedimento veterinário e de destinação dos restos, e não seja utilizada como forma de punição ou incentivo a práticas inadequadas.

A legalidade reside no fato de que o Município está prestando um serviço que, embora drástico, integra o ciclo de manejo dos animais apreendidos e deve ter seus custos referendados ao seu responsável, especialmente se a condição que levou à eutanásia (doença ou agressividade) for resultado direto da guarda negligente ou irresponsável do animal.



Para além da análise material, o Projeto de Lei se apresenta formalmente hígido em relação aos requisitos constitucionais e orgânicos.

O Projeto de Lei (PLE 135/2025) é de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, conforme claramente demonstrado na epígrafe do documento. Tratando-se de matéria que: a) dispõe sobre o regime jurídico do exercício do poder de polícia administrativa (multas); e b) altera a legislação tributária municipal relativa a taxas decorrentes de serviços públicos a cargo do Executivo (apreensão e manutenção de animais), a iniciativa privativa do Prefeito é a regra, conforme a Lei Orgânica do Município de Itanhaém.

Logo, a origem do projeto está, portanto, em consonância com o princípio da separação de Poderes e com as regras de iniciativa legislativa.

***O Executivo solicita que a tramitação do projeto de lei se faça em regime de urgência, nos termos do artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica Municipal de Itanhaém, justificando o relevante interesse público na rápida implementação das medidas coercitivas e de custeio.***

***A solicitação do regime de urgência é um ato discricionário do Chefe do Executivo, cabendo à Câmara Municipal a deliberação sobre sua concessão.***

O interesse público em questão, qual seja, a proteção da saúde e segurança urbana contra a soltura de animais de grande porte, confere razoabilidade ao pleito de celeridade, embora a decisão final sobre o rito de tramitação seja uma prerrogativa política da Casa Legislativa.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto e da análise procedida sobre o Projeto de Lei nº 135/2025, conclui-se que a matéria apresenta plena legalidade e constitucionalidade, tanto em seus aspectos formais quanto materiais, sendo a propositura apta a prosseguir em sua tramitação regimental.

As alterações propostas pelo Poder Executivo Municipal visam fortalecer o poder de polícia (aumento das multas) e reequilibrar o custeio dos serviços públicos específicos e divisíveis (aumento das taxas), em estrita observância aos princípios da legalidade administrativa e legalidade tributária, bem como o princípio do usuário pagador.

Recomenda-se, todavia, que, no exame de mérito pela Comissão adequada, o Legislativo avalie a robustez dos cálculos que embasaram os novos valores das taxas, especialmente para garantir que o *quantum* estabelecido para cada serviço (remoção, diária e eutanásia) de fato reflita o custo efetivo e potencial da prestação municipal, mantendo a necessária conformidade com o princípio da vedação ao confisco no âmbito tributário, mesmo que em relação às taxas.

Em suma, o Projeto de Lei nº 135/2025 atende aos requisitos constitucionais e legais para sua aprovação.

Esse é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

**CARLA CRISTINA PEREIRA,**

***Diretora Jurídica.***

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 320038003500340030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em **28/10/2025 14:30**

Checksum: **57579F0D00889FA60FD77AA3696375FDE14798F4FBB2A8D0D5C29B131B79C25D**