

## **PARECER JURÍDICO**

**Ref.: PL 144 (Processo Eletrônico nº. 2853/2025).**

**Ementa: Proíbe, no âmbito do Município de Itanhaém, o uso, a comercialização, a distribuição e a doação de coleiras ou quaisquer instrumentos que causem dor, sofrimento físico ou psicológico a animais domésticos, estabelece diretrizes para sanções administrativas.**

*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. 11, passa a expor a manifestação.

## **I. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 144/2025, proposto no âmbito da Câmara Municipal da Estância Balneária de Itanhaém, de autoria do Vereador Willian Tadeu Ramos de Sousa, que visa a proibir, no território do referido município, o uso, a comercialização, a distribuição e a doação de uma série de instrumentos destinados a animais domésticos, sob o fundamento de que promovem dor e sofrimento.

A análise aqui empreendida se concentrará em dois eixos principais: a verificação da competência do Município para legislar sobre a matéria e o exame da substância da proposta, confrontando-a com os princípios e normas que regem o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange aos impactos sobre a atividade empresarial.

O projeto de lei, intitulado de forma a refletir seu propósito principal, busca proibir "o uso, a comercialização, a distribuição e a doação de coleiras ou quaisquer instrumentos que causem dor, sofrimento físico ou psicológico a animais domésticos".

A justificativa reforça essa intenção, ao afirmar que a medida alinha o município a um movimento global de promoção do bem-estar animal, fundamentado em estudos científicos que atestariam os malefícios de tais equipamentos.

O escopo da norma é amplo, abrangendo não apenas a conduta dos tutores ou responsáveis pelos animais, mas também toda a cadeia de fornecimento desses produtos, incluindo pessoas físicas e jurídicas envolvidas na sua comercialização, distribuição ou doação, o que repercute diretamente nas atividades de empresas.

Em seu artigo 1º, há a enumeração, taxativa, dos instrumentos cuja circulação e uso seriam vedados no território municipal.

O inciso I proíbe expressamente as "coleiras ou quaisquer dispositivos que emitam choque elétrico", conhecidos comercialmente como coleiras de choque ou *e-collars*, são utilizados no adestramento para corrigir comportamentos indesejados através da aplicação de um estímulo elétrico no pescoço do animal, uma prática que,

segundo os defensores da proposta, constitui uma forma de punição física que gera estresse, medo e dor.

O inciso II veda "coleiras que emitam ondas sonoras ou vibrações de caráter aversivo que causem dor ou sofrimento". Esta categoria abrange dispositivos que utilizam sons de alta frequência, muitas vezes inaudíveis para humanos, ou vibrações intensas como forma de dissuasão.

Embora frequentemente apresentados como uma alternativa mais branda aos choques elétricos, o projeto os enquadra na mesma lógica de punição, considerando que o estímulo aversivo, ainda que não elétrico, é capaz de gerar sofrimento psicológico e desconforto significativo ao animal.

O inciso III estabelece a proibição das "coleiras enforcadoras ou estranguladoras, com ou sem travas", conhecidos como enforcadores de correção, operam pelo princípio da constrição do pescoço do animal quando a guia é tensionada.

A proposta os considera intrinsecamente perigosos, com potencial para causar danos à traqueia, lesões cervicais e, em casos extremos, asfixia, tratando-os como métodos de contenção arcaicos e cruéis, independentemente de serem usados por profissionais ou leigos.

Finalmente, o inciso IV proíbe "coleiras ou instrumentos com pontas metálicas ou elementos que pressionem o pescoço ou outras partes do corpo do animal, causando dor, ferimentos ou desconforto". Esta descrição se refere principalmente às chamadas coleiras de garras ou de pinos (*prong collars*), que possuem elos com pontas de metal voltadas para dentro, pressionando a pele do animal. O projeto as classifica como ferramentas de punição que infligem dor deliberada e podem causar perfurações e lesões graves na pele e nos tecidos subjacentes.

O projeto de lei contempla uma única exceção em seu artigo 2º, qual seja a proibição contida no inciso III do artigo 1º, referente às coleiras enforcadoras, os instrumentos "utilizados exclusivamente pelo Poder Público, ou por ele autorizados,

para captura e controle de animais domésticos em situação de risco, animais considerados perigosos em estado feral ou animais silvestres exóticos em situação de bioinvasão". Esta ressalva indica o reconhecimento de que, em situações excepcionais e de segurança pública ou sanitária, o uso de tais ferramentas pode ser considerado necessário por agentes estatais qualificados.

Contudo, a exceção é restrita e não se estende a adestradores profissionais, pesquisadores ou outros particulares, o que representa um ponto de análise crítica quanto à proporcionalidade da medida.

O artigo 3º detalha um robusto sistema de sanções administrativas, distinguindo entre os infratores: para os tutores ou responsáveis pelos animais, as penalidades são graduais, começando com uma advertência (inciso I, alínea 'a'), persistindo a infração ou em casos de maior gravidade, prevê-se a aplicação de multa no valor de 100 Unidades Fiscais do Município (UFs) por animal (alínea 'b'), valor que será dobrado em caso de reincidência (alínea 'c').

O projeto vai além das sanções pecuniárias, estabelecendo também a "obrigação de participar de curso sobre guarda responsável" (alínea 'd'), a "perda da guarda do animal, em casos graves ou de reincidência" (alínea 'e'), e o "comparecimento periódico perante autoridades competentes" (alínea 'f'), configurando um regime de fiscalização e reeducação do infrator.

Para as pessoas físicas ou jurídicas que atuam na cadeia de fornecimento, como a Consulente, as sanções previstas no inciso II são mais severas e de impacto econômico direto. A primeira medida é a "apreensão imediata dos produtos" (alínea 'a'), seguida de uma "multa no valor de 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Município (UFs)" (alínea 'b'), que também dobra em caso de reincidência (alínea 'c'). Mais grave ainda é a previsão da "interdição temporária do estabelecimento" (alínea 'd'), uma sanção com potencial para paralisar completamente a atividade comercial da empresa no município.

Os artigos 4º, 5º e 6º tratam dos aspectos operacionais da futura lei.

O artigo 4º atribui a competência de fiscalização a um conjunto de órgãos municipais, incluindo os de meio ambiente, vigilância sanitária, saúde pública e defesa do consumidor, permitindo a cooperação com esferas estaduais e federais.

O artigo 5º determina o destino dos produtos apreendidos, que deverão ser encaminhados para reciclagem ou destruição ambientalmente adequada, eliminando a possibilidade de retorno ao mercado.

Por fim, o artigo 6º estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação, sem prever um período de adaptação para que cidadãos e empresas se ajustem às novas regras.

## **II. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL**

A validade de qualquer lei municipal depende, primordialmente, de ter sido editada pela entidade federativa competente.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um complexo sistema de repartição de competências legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A análise da competência do Município de Itanhaém para proibir o uso e a comercialização dos instrumentos listados no projeto de lei passa, necessariamente, pela interpretação dos artigos 22, 24 e 30 da Constituição.

O modelo federativo brasileiro atribui competências privativas à União (artigo 22), competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal (artigo 24), e competências aos Municípios (artigo 30).

A regra fundamental para a atuação legislativa municipal é a sua vinculação ao "interesse local", conforme o inciso I do artigo 30, que autoriza os Municípios a legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse, já o inciso II do mesmo artigo permite aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A definição do que constitui "interesse local" é fluida e depende da predominância do interesse em questão.

Um assunto é de interesse local quando diz respeito mais diretamente à vida da comunidade local do que à da comunidade estadual ou nacional.

No caso do presente Projeto de Lei, a matéria trata da proibição do *uso* dos equipamentos por tutores em seus animais dentro dos limites territoriais do município parece fortemente vinculada ao interesse local, bem como a forma como os cidadãos de Itanhaém tratam seus animais, a segurança e a harmonia no convívio em espaços públicos e privados e, também a promoção de uma cultura local de bem-estar animal são, em tese, questões que afetam diretamente a vida daquela comunidade, justificando a atuação do legislador municipal.

A proteção aos animais está inserida no contexto mais amplo da proteção ao meio ambiente, matéria de competência legislativa concorrente, nos termos do artigo 24, inciso VI, da Constituição.

Nesse campo, a União edita normas gerais, e os Estados e o Distrito Federal exercem competência suplementar.

Aos Municípios, por sua vez, cabe suplementar a legislação federal e estadual para atender às suas peculiaridades locais, conforme o já mencionado artigo 30, II.

Ademais, o artigo 225, § 1º, inciso VII, da Constituição, veda expressamente as práticas que submetam os animais à crueldade, estabelecendo um mandamento de proteção que vincula todos os entes da federação.

Com base nisso, o Município poderia argumentar que, ao proibir instrumentos que causam sofrimento, está apenas exercendo sua competência suplementar para dar efetividade a um princípio constitucional, adaptando-o à sua realidade local.

Logo, a proibição do *uso* dos equipamentos, portanto, encontra amparo nessa interpretação, sendo uma manifestação do poder de polícia administrativo municipal em prol do bem-estar animal.

A situação se torna substancialmente mais complexa quando o projeto de lei avança sobre a "comercialização, a distribuição, a doação e a exposição à venda" dos referidos instrumentos.

***Ao regular a atividade econômica e a circulação de mercadorias, o Município adentra um campo que, em regra, ultrapassa o mero interesse local.***

A competência para legislar sobre direito comercial é privativa da União, conforme o artigo 22, inciso I, da Constituição, pois estabelecem o que pode ou não ser vendido em território nacional têm o condão de afetar o mercado como um todo, a produção em escala industrial e as relações comerciais que transcendem as fronteiras de um único município.

Ao proibir a venda de produtos que são, a princípio, de comercialização lícita no restante do país, a legislação municipal de Itanhaém criaria uma barreira ao comércio intermunicipal e interestadual, fragmentando o mercado nacional.

Uma empresa como a Consulente, que atua na importação e exportação de mercadorias, poderia ser impedida de distribuir em Itanhaém um produto que legalmente importa e comercializa em outros municípios e estados, gerando uma situação de insegurança jurídica e um ônus desproporcional à livre iniciativa.

A regulação de produção e consumo, tratada no artigo 24, inciso V, como competência concorrente, exige que a União estabeleça as normas gerais.

A ausência de uma norma geral federal proibindo tais produtos não concede, automaticamente, ao Município, o poder de instituir uma proibição absoluta de comércio, mas sim de regular aspectos pontuais de consumo que se conectem ao interesse local, o que dificilmente abarcaria uma vedação total à atividade comercial.

***Conclui-se que o presente Projeto de Lei padece de um provável vício de inconstitucionalidade formal, especificamente um vício de competência, em sua porção mais gravosa para a atividade empresarial.***



Enquanto a proibição do *uso* dos equipamentos pelos munícipes pode ser defendida como matéria de interesse local e exercício de competência suplementar em matéria ambiental, a proibição da *comercialização, distribuição e doação* extrapola a competência municipal.

Tal medida invade a competência da União para legislar sobre direito comercial e para estabelecer normas gerais sobre produção e consumo, violando o pacto federativo e o princípio da uniformidade do mercado nacional.

### **III. DA LEGALIDADE DA MATÉRIA**

Superada a análise da competência e assumindo, apenas para fins de argumentação, que o Município pudesse legislar sobre todos os aspectos do projeto, ainda resta analisar a sua constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade de seu conteúdo com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico, como a razoabilidade, a proporcionalidade e a livre iniciativa.

O mérito teleológico do projeto de lei é inegavelmente alinhado a um valor constitucionalmente protegido.

A vedação de práticas cruéis contra animais, como já mencionado, encontra respaldo direto no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal.

A intenção do legislador municipal de promover o bem-estar animal e de coibir o sofrimento desnecessário é, portanto, legítima e louvável do ponto de vista axiológico.

A própria justificativa do projeto cita um movimento global e o amparo em conhecimento técnico-científico, o que confere à sua finalidade uma base sólida e socialmente relevante.

Portanto, o problema da proposição não reside em seus fins, mas potencialmente nos meios escolhidos para alcançá-los.

Um ato normativo, para ser válido, não pode ser arbitrário ou excessivo deve ser razoável e proporcional, exigindo a análise de três subprincípios: a adequação (o meio

escolhido é apto a atingir o fim almejado?), a necessidade (não existe meio menos gravoso para atingir o mesmo fim com igual eficácia?) e a proporcionalidade em sentido estrito (a vantagem obtida com a medida supera o prejuízo que ela causa?).

A proibição contida no projeto de lei é, sem dúvida, adequada para atingir o fim de evitar o sofrimento animal causado por tais equipamentos.

Se os equipamentos não podem ser usados ou vendidos, o sofrimento cessa.

A questão crucial, contudo, reside na *necessidade* da medida, pois a proibição absoluta, como a proposta, ignora a possibilidade de existirem usos diferenciados para tais instrumentos.

A própria lei reconhece isso ao criar uma exceção para o poder público no artigo 2º. Isso suscita a pergunta: por que a mesma lógica não se aplicaria a profissionais qualificados, como adestradores certificados ou veterinários comportamentalistas, que poderiam, em tese, utilizar certas ferramentas de forma técnica, pontual e segura, como parte de um programa de modificação comportamental?.

A vedação total e irrestrita pode ser considerada uma medida excessiva, ou seja, desnecessária, pois alternativas menos restritivas, como a regulamentação do uso (exigindo prescrição profissional ou certificação) ou a proibição apenas para o uso por leigos, poderiam ser exploradas.

A análise da proporcionalidade em sentido estrito contrapõe o benefício da proteção animal ao ônus imposto à liberdade dos tutores e, principalmente, à liberdade econômica das empresas.

A proibição total da comercialização impõe um sacrifício drástico à atividade empresarial, potencialmente liquidando um nicho de mercado e gerando prejuízos econômicos significativos, sem que se tenha demonstrado cabalmente que medidas regulatórias seriam ineficazes.

Nesse contexto, necessário dispor sobre o conteúdo do artigo 170 da Constituição Federal que consagra a livre iniciativa como um dos fundamentos da

ordem econômica, assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Embora esse princípio não seja absoluto, podendo ser limitado em prol de outros valores constitucionais como a defesa do meio ambiente, as restrições devem ser proporcionais e estabelecidas pelo ente federativo competente.

No caso em tela, a proibição de comercializar, distribuir e doar os produtos listados representa uma intervenção estatal direta e severa na liberdade econômica.

Para uma empresa como a Consulente, que atua no comércio, importação e exportação, tal lei municipal criaria um cenário de fragmentação regulatória e de alto risco operacional.

A aplicação de sanções como a apreensão de mercadorias, multas elevadas e, sobretudo, a interdição do estabelecimento, configura um pesado encargo que pode inviabilizar a continuidade das operações no município, em manifesta afronta ao princípio da livre iniciativa, especialmente quando a competência para tal restrição é, como visto, altamente questionável.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Após análise aprofundada do Projeto de Lei nº144 /2025 da Câmara Municipal de Itanhaém, conclui-se que, embora sua finalidade de proteção ao bem-estar animal seja constitucionalmente legítima e alinhada a um mandamento de vedação à crueldade, a sua formulação apresenta graves e múltiplos vícios que comprometem sua validade jurídica.

O principal ponto de vulnerabilidade da proposta é a ***inconstitucionalidade formal por vício de competência***, na pretensão de proibir a comercialização, distribuição e doação de produtos, medida que extrapola a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e invade a competência privativa da União para dispor sobre direito comercial (art. 22, I, CF) para editar normas gerais sobre produção e

consumo (art. 24, V, CF). Essa invasão de competência torna a parte da lei que afeta diretamente a atividade empresarial da Consulente especialmente frágil a questionamentos judiciais. A proibição do *uso* dos equipamentos, por outro lado, possui maior chance de ser considerada constitucional, por se aproximar mais da noção de interesse local e da competência municipal para zelar pelo bem-estar da comunidade.

Por outro aspecto, a presente proposição pode ser questionada por ***inconstitucionalidade material***, por violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois a opção por uma proibição absoluta, sem considerar a possibilidade de uso técnico e controlado por profissionais, pode ser vista como uma medida desnecessária e excessiva. Tal restrição drástica impõe um sacrifício desproporcional à livre iniciativa e ao direito de propriedade das empresas do setor, em violação ao artigo 170 da Constituição.

Desse modo, determine o arquivamento da presente propositura.

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 330030003000350037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 27/11/2025 11:45

Checksum: **F2188D506C967457E74137CEF7219CA9B1E2A2A0C8DABEC84377AC588EBA9263**