

Araçoiaba da Serra, 06 de outubro de 2025

**Ofício nº 546/2025/Gabinete do Prefeito**

**Ref: Ofício nº 685/2025/Câmara Municipal**

**Protocolo 34360 / 2025**

C. E. 16/10/25-  
Ao V. Sr. Roberto dos Reis Rolim  
ROBERTO DOS REIS ROLIM  
PRESIDENTE C.M.A.S.

Senhor Presidente,

Primeiramente cumprimento Vossa Senhoria e no ensejo, em atenção ao ofício em epígrafe, encaminho resposta da Secretaria de Assuntos Jurídicos.

Sem mais para o momento, aproveito a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**JOSÉ CARLOS DE QUEVEDO JUNIOR**

Prefeito Municipal

Ao Ilmo. Senhor,

**Roberto dos Reis Rolim**

D.D Presidente da Câmara Municipal de Araçoiaba da Serra/Sp.

## MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

**ASSUNTO: OFÍCIO Nº 452/2025/2025**

**REF.: OFÍCIO Nº 685/2025/Câmara Municipal** (Indicação do Vereador Manoel Henrique Soares “Manu da Cultura” para que o Município crie a **GUARDA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO ANIMAL**)

**PROTOCOLO Nº 34360/2025**

**Senhor Secretário:**

1. Trata-se de indicação para “criação da GUARDA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO ANIMAL” pelo Município de Araçoiaba da Serra, por parte do Vereador Manoel Henrique Soares “Manu da Cultura”, conforme cópia de Projeto de Lei de Vereador do Município de Sorocaba, anexa.

2. Projeto de Lei em questão, conforme se depreende da sua redação e da Justificativa que o acompanha, visa instituir uma unidade especializada dentro da Guarda Civil Municipal (GCM) de Araçoiaba da Serra, denominada *Guarda Municipal de Proteção Animal*, evocando a relevância da proteção ambiental e animal.

3. Cita o art. 225 da Constituição Federal e a Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), especialmente o artigo 32, que trata da punição para abusos e maus-tratos a animais, sustentando que a criação desse órgão especializado seria imprescindível para que o Município possa atuar no combate e na coibição de crimes e maus-tratos praticados contra animais em Araçoiaba da Serra, citando exemplos de atuação como “violência, abandono, espancamento, mutilação, envenenamento, acorrentamento, transporte indevido e criminoso e tantas outras crueldades de que se toma conhecimento todos os dias”.

4. Tal norma tem a intenção de expandir as funções típicas da Guarda Municipal, para além das estritamente definidas na Constituição Federal, inserindo-a em um



âmbito de atuação que envolve a averiguação de denúncias, coibição de práticas criminosas e fiscalização de atos definidos como delitos, ainda que relativos à proteção animal.

5. A análise de eventual e futuro projeto de lei nesse sentido deverá perpassar necessariamente por uma rigorosa verificação da compatibilidade de suas disposições com o sistema constitucional de repartição de competências e, sobretudo, com a delimitação taxativa conferida ao papel das Guardas Municipais pela Carta Magna.

6. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um federalismo cooperativo, porém, com rígida repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A autonomia municipal, embora constitucionalmente assegurada, não é soberana, devendo ser exercida nos limites traçados pela Carta Federal.

7. O Município possui competência para legislar sobre matérias de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. O interesse local, neste contexto, refere-se àqueles assuntos que dizem respeito primariamente às necessidades e peculiaridades da população municipal, tais como o planejamento urbano, serviços públicos de caráter estritamente municipal e, em certa medida, questões relativas à saúde pública e ao meio ambiente, conforme o artigo 23, incisos VI e VII.

8. É inegável que a proteção e o bem-estar animal constituem um interesse direto da comunidade local de Araçoiaba da Serra e inserem-se, em tese, em matéria de proteção ao meio ambiente e de defesa da qualidade de vida, o que legitimaria o Município a legislar sobre a matéria em termos de políticas públicas, fiscalização administrativa e educação ambiental, o que já é realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente em conjunto com a Divisão de Fiscalização Municipal.

9. Contudo, a problemática constitucional que se apresenta neste caso não reside na competência material do Município para tratar do bem-estar animal em geral, mas sim na escolha do *instrumento* normativo e operacional adotado para executar essa política pública, qual seja, **a expansão das atribuições da Guarda Municipal para abarcar funções que**



**tangenciam a segurança pública**, contrariando não só a Constituição Federal mas também a Legislação Municipal de criação e disciplina da GCM de Araçoiaba da Serra; além, dos princípios insculpidos pelo art. 3º e das competências estabelecidas pelos artigos 4º e 5º da Lei Federal nº 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, nos quais não se constata a expressão ou alusão à “*proteção animal ou dos animais*”.

10. A destinação constitucionalmente permitida para as Guardas Municipais é de natureza patrimonial e institucional; trata-se de polícia administrativa voltada à tutela dos ativos municipais. Qualquer ampliação que descaracterize essa finalidade intrínseca e transfira à Guarda Municipal funções genéricas de polícia ostensiva ou de investigação criminal, ou mesmo de fiscalização policial de condutas puníveis pela Lei de Crimes Ambientais, incorre em vício de inconstitucionalidade material.

11. Historicamente, o constituinte de 1988 optou por não dar às Guardas Municipais o status de órgão de segurança pública no mesmo patamar das polícias estaduais (Militar e Civil) e federais, justamente para preservar o equilíbrio federativo e evitar a pulverização do poder de polícia e da repressão criminal.

12. O Projeto de Lei de Araçoiaba da Serra, ao atribuir à *Guarda Municipal de Proteção Animal* a responsabilidade pela “averiguação de denúncias de abandono, maus tratos e transporte indevido e criminoso contra os animais” – conforme o Artigo 1º – confere-lhe uma função que transcende a mera fiscalização administrativa ordinária e adentra o campo da investigação criminal ou da repressão ostensiva em sentido amplo. A averiguação de denúncias de “maus tratos” e “transporte indevido e criminoso” implica, inevitavelmente, a atuação frente a condutas que são tipificadas como crimes pela Lei nº 9.605/98 (art. 32). Crimes e, mais especificamente, a coibição primária e a investigação de sua ocorrência são matérias que, segundo a Constituição Federal, são reservadas a órgãos específicos e sujeitas à competência legislativa superior.

13. A competência para legislar sobre Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.



Embora a averiguação de denúncias possa parecer, à primeira vista, uma atividade meramente administrativa local, quando essa averiguação tem como foco objetivo a apuração de crimes (maus-tratos é um crime ambiental), ela se insere nas funções típicas de polícia judiciária (Polícia Civil – art. 144, §4º) ou de polícia ostensiva (Polícia Militar – art. 144, §5º).

14. Permitir que a Guarda Municipal, por lei ordinária municipal, se dedique à “averiguação de denúncias” de crimes de maus-tratos, além de criar uma estrutura paralela de investigação ou repressão, implica, por via oblíqua, atribuir-lhe competências que não lhe são conferidas pelo pacto federativo, violando o princípio da simetria constitucional e a exclusividade da União para dispor sobre a matéria.

15. A proteção animal, embora interesse local e matéria de competência comum (art. 23, VI e VII), deve ser exercida pelo Município através dos meios constitucionalmente legítimos, como a fiscalização sanitária, o controle de zoonoses, programas de educação e, em caso de ocorrência de crimes, acionamento imediato dos órgãos de segurança pública estaduais (Polícia Civil e Polícia Militar), que detêm o poder de polícia investigativa ou o policiamento ostensivo, respectivamente.

16. A criação de uma guarda especializada municipal com foco em “averiguação de denúncias de abandono, maus tratos e transporte indevido e criminoso contra os animais” subverte a destinação constitucional da Guarda Municipal.

17. A fixação da finalidade da Guarda Municipal no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, constitui um limite material intransponível para o legislador municipal. A expressão “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” não permite interpretação ampliativa que desvincule a atuação da GCM dessa finalidade essencialmente custodial e de polícia administrativa intrínseca ao Município.

18. A Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), embora tenha trazido um rol detalhado de competências operacionais, deve ser interpretada e aplicada de forma estrita, sempre em consonância com a matriz constitucional. O Estatuto, em seu



Artigo 5º, estabeleceu, no caput, que as Guardas Municipais têm como função a *proteção municipal preventiva*, exceto nos casos de calamidade e emergência, e em seguida, em cerca de 18 incisos, lista atividades que variam desde a colaboração com órgãos de defesa civil até a realização de ações complementares na segurança pública, sempre ressaltando a prevalência das competências estaduais e federais.

19. Contudo, a constitucionalidade da Lei Federal está condicionada à sua leitura harmonizada com o artigo 144, §8º, da Constituição Federal. Não pode uma lei federal (estadual ou municipal, inclusive) alargar o campo de atuação da Guarda Municipal de tal forma que ela se converta, na prática, em um sub-órgão de segurança pública, assumindo tarefas de policiamento genérico ou investigativo.

20. No que tange ao Projeto de Lei em análise, ao se destinar a Guarda Municipal à proteção *animal*, que não é um *bem municipal* (em regra, são bens privados, semoventes, ou bens difusos), nem uma *instalação* ou *serviço municipal*, mas sim objeto material de um crime e ao focar na averiguação de denúncias de crimes ambientais, o Projeto de Lei desvia o foco da GCM de sua função protetiva patrimonialística para uma função genérica de polícia de combate ao crime fora dos limites impostos pela CF.

21. A dotação de viaturas e agentes específicos para o patrulhamento e averiguação de maus-tratos configura uma clara tentativa de criação de uma polícia especializada, com propósito distinto do constitucionalmente imposto. Se o Município deseja atuar de forma mais efetiva na proteção animal, deve fazê-lo através dos seus órgãos de fiscalização administrativa (Secretaria do Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Fiscalização ou órgão correlato), que podem aplicar sanções administrativas por descumprimento de normas municipais de bem-estar animal, mas jamais pela via da criação de uma estrutura policial que busca investigar (averiguar denúncias) condutas criminosas.

22. A fiscalização administrativa (punição por multas ou interdições municipais) é perfeitamente compatível com a autonomia municipal. A averiguação de crimes,





PREFEITURA  
**ARAÇOIABA DA SERRA**

contudo, é inerente às polícias judiciárias e ostensivas (estaduais e federais), que compõem o rol taxativo do artigo 144 da Constituição Federal. A violação do princípio federativo por meio da ampliação indevida das competências da Guarda Municipal é, portanto, manifesta.

23. Eventual e futuro Projeto de Lei nesse sentido, conforme o modelo anexado, incorrerá em vícios de inconstitucionalidade tanto de ordem formal-orgânica quanto de ordem material.

24. A criação de um aparato municipal para a repressão ou averiguação de crimes, especificamente o crime de maus-tratos a animais (Lei nº 9.605/98), tangencia a disciplina de direito penal e processual penal. Embora se alegue que a finalidade é a proteção ambiental, a forma de atuação proposta – "averiguação de denúncias" de atos "criminosos" – implica inovar em matéria de segurança pública e sistema investigatório.

25. A definição das atribuições dos órgãos de segurança pública e a forma como se dará a repressão e a investigação de infrações penais é competência normativa da União (Art. 22, I, da CF). O Município de Araçoiaba da Serra, ao tentar definir as atribuições de sua Guarda Municipal para além da proteção patrimonial, e inseri-la no rol das atividades de repressão criminal ou de suporte investigativo de crimes ambientais, está a usurpar a prerrogativa constitucional do legislador federal e, reflexamente, a competência dos Estados para a polícia judiciária e ostensiva (Art. 144, §4º e §5º).

26. Mesmo que a Lei nº 13.022/2014 confira à GCM a função de "colaborar", esta colaboração deve ocorrer dentro do limite constitucional, que é a proteção patrimonial municipal ou, no máximo, o apoio logístico a autoridades policiais constituídas, jamais a assunção de atribuições próprias de polícia judiciária como a "averiguação de denúncias" de crimes praticados por terceiros contra bens cuja tutela não é tipicamente municipal.

27. O vício material é o mais robusto neste caso e decorre diretamente do desrespeito ao princípio da finalidade. A Constituição estabeleceu um limite funcional rigoroso



para as Guardas Municipais. O Artigo 144, §8º, da CF, exige que a criação dessas corporações seja *destinada* à proteção de seus *bens, serviços e instalações*.

28. A criação da Guarda Municipal de Proteção Animal, com as atribuições descritas no art. 1º do Projeto de Lei, desvirtua essa finalidade essencialmente patrimonial. A proteção animal em si, embora louvável e constitucionalmente relevante para o Município (sob a perspectiva de competência material comum), não pode servir de pretexto para transformar a Guarda Municipal em um órgão de policiamento ostensivo ou investigativo direcionado a crimes ambientais genéricos.

29. A análise constitucional do artigo 144, §8º, da CF, exige uma interpretação teleológica que vise a impedir a criação de polícias municipais com funções idênticas às polícias estaduais (ostensiva e investigativa), com o risco de conflito de competência, sobreposição de estruturas e enfraquecimento do modelo de segurança pública federativo. Um Projeto de Lei nesse formato caminhará exatamente nesse sentido, ao estabelecer uma força policial especializada para a averiguação de crimes específicos (maus-tratos a animais), mimetizando a atuação das polícias estaduais.

30. A Constituição Federal foi clara ao definir a segurança pública como responsabilidade precipuamente da União e dos Estados, inserindo o Município apenas com a função auxiliar e limitada da proteção patrimonial. A proteção do meio ambiente e dos animais, embora relevante, deve ser tutelada pelo Município por meio de fiscalização e regulamentação dentro de sua estrita competência material, sem desvirtuar o papel da Guarda Municipal. O emprego de agentes municipais para a averiguação genérica de denúncias de crimes ambientais é, inegavelmente, uma distorção do modelo federativo de segurança pública e uma violação direta do artigo 144, §8º, da Constituição Federal.



**31. Diante do exposto, salvo melhor juízo, uma proposta análoga à contida no Projeto de Lei modelo (anexo) no Município de Araçoiaba da Serra, padecerá de manifesta inconstitucionalidade passível de questionamento judicial.**

Araçoiaba da Serra, 06 de outubro de 2025.



**ADRIANO FRANCESQUINI**  
**Diretor Jurídico**

