



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 163/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 89/2022 - Institui o Cadastro Municipal para Adoção de Animais e dá outras providências - **Autoria da Vereadora Mônica Morandi.**

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Institui o Cadastro Municipal para Adoção de Animais e dá outras providências*”.

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB) e de complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso II, da CRFB):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, complementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.** (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes *“interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”* (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à competência para legislar em matéria ambiental o art. 24, da Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

*VI - florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;”*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, como dito, os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: “*Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade*”.

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nessa esteira, a Suprema Corte consignou no Tema de repercussão geral nº 145 a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, vejamos:

Tese

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (gn)

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece como hipótese de competência comum (material ou administrativa) dos entes federativos preservar a fauna:

*Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*

(...)

*VII - preservar as florestas, a **fauna** e a flora;*

(...)

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência municipal em matéria ambiental:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que "estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências". 1. Alegação de criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). 2. **Alegação de vício de iniciativa. Rejeição.** Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "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" (Tema 917). 3. **Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição.** Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo. 4. **Alegação de usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa dos animais (art. 24, VI, da Constituição Federal).** **Rejeição. Município que buscou apenas cumprir seu***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII, e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal), garantindo, ademais, efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005). Supremo Tribunal Federal que, em 05/03/2015, apreciando o **Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 30, incisos I e II, da Constituição Federal)". Ação julgada improcedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157069-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 12/03/2021)

ADIn. Ambiental. Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. **No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente. CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral.** Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020)

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) 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 - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

*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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores público.

Nesse sentido, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos análogos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.789, de 25.06.2021, que "institui no Município de Andradina o Programa Banco Municipal de Materiais de Construção." Ausência de vício de iniciativa. Tema 917 da Suprema Corte. Afronta, porém, à reserva da administração na previsão do parágrafo 2º do art. 1º da Lei, que impõe providência de gestão municipal por iniciativa parlamentar. **Ação julgada parcialmente procedente.***

(...)

Prevê a lei combatida o seguinte, com destaque devido em relação ao que já se adianta justifica a procedência, por isso que parcial, da demanda:

"Art. 1º. Fica instituído no Município de Andradina o Programa 'Banco Municipal de Materiais de Construção'.

Par. 1º. O programa de que trata esta Lei consiste na arrecadação, mediante doação, de sobras de materiais de construção, reformas e demolições, objetivando a distribuição às pessoas interessadas.

Par. 2º. Os materiais deverão ser depositados em local predeterminado, disponibilizado e controlado pela Prefeitura Municipal.

Par. 3º. Para ser beneficiado, o interessado deverá comprovar renda familiar de até três salários mínimos.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Como é sabido, a Constituição Estadual, ao traçar as hipóteses de iniciativa privativa do Governador do Estado (e extensível ao Prefeito, ex vi do art. 144), em seu art. 24, §2º, assim dispôs:

(...)

Neste sentido, em precedente de relatoria do E. Des. Evaristo dos Santos colaciona-se lição segundo a qual as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo são fundamentalmente aquelas que “envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)” (ADin n. 2276121-27.2018.8.26.0000, j. 08.05. 2019, g.n.).

No âmbito da Suprema Corte, consolidado o entendimento, com o enunciado do Tema 917 da Suprema Corte, segundo o qual só “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’), da Constituição Federal.”

Mas, mesmo assim, é preciso ainda ter em conta que ao Executivo caiba a administração estadual ou municipal (art. 47, II, da CE) e, assim, a prática em si de atos da administração (inciso XIV do mesmo preceito).

E aí se coloca a questão do artigo 1º, parágrafo 2º, da lei em tela, que, para implementação do programa instituído, e por iniciativa parlamentar, impõe ao Executivo a definição de local disponibilizado para recebimento de doações de materiais de construção, ademais que deve ser por ele controlado.

Evidenciam-se tarefas de gestão, de administração dos próprios e dos serviços municipais.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161939-23.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 03/12/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.519, DE 23 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE UM BANCO DE MATERIAIS ORTOPÉDICOS NO MUNICÍPIO DE MAUÁ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI E XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA Nº 917 – ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES CONTIDAS NOS ARTIGOS 2º, 4º, 5º E 6º, E A EXPRESSÃO 'EM 90 (NOVENTA) DIAS, CONTADOS DA DATA DE SUA PUBLICAÇÃO' DO ARTIGO 7º DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...)

A presente ação direta tem como objetivo declarar a nulidade da Lei nº 5.519, de 23 de setembro de 2019, do Município de Mauá/SP, que “dispõe sobre a criação de um banco de materiais ortopédicos no Município de Mauá” (fls. 18/19), ostentando o seguinte teor, verbis:

“Art. 1º Fica autorizada a criação do Banco de Materiais Ortopédicos do Município de Mauá, com a finalidade de angariar Cadeira de Rodas, Cadeiras de Banho, Andadores, Bengalas, Muletas, Bota



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Imobilizadora ROBOFOOT e outros doados por pessoas físicas e jurídicas para distribuição gratuita à título de empréstimo ou definitivo a população carente.

Parágrafo único. O programa terá como principal objetivo arrecadar, junto a pessoas físicas, pessoas Jurídicas, consultórios médicos, farmácias e assemelhados, bem como entre as pessoas da comunidade, sendo após destinados para os fins a que se destinam.

Art.2º O Poder Executivo, através da Secretaria competente, será o responsável pelo gerenciamento do Programa.

Art. 3º Os materiais doados devem estar em bom estado de conservação.

Art. 4º Os materiais só serão fornecidos após a apresentação de solicitação médica, que deverá ser arquivada em local próprio para controle e futuro retorno do mesmo.

Art. 5º Os estoques dos materiais devem ser relacionados e atualizados todas as semanas.

Parágrafo único. A divulgação deve ser feita no site oficial da Prefeitura de Mauá

Art. 6º Para os fins desta lei, poderão ser celebrados convênios com instituições públicas e privadas.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei em 90 (noventa) dias, contados da data da sua publicação.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Pois bem. Conforme se afere dos autos, o Projeto de Lei nº 203/2019, que deu gênese à norma impugnada, é de origem parlamentar. Todavia, na essência, a matéria regulada em seu teor não se encontra entre aquelas inseridas na reserva da Administração, afastando-se assim a alegação de vício de iniciativa.

Conforme julgamento plenário do Supremo Tribunal Federal, “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou-se entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

local, apenas quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

(...)

Portanto, a Lei nº 5.519, de 23 de setembro de 2019, do Município de Mauá/SP, ao dispor sobre a criação de um banco de materiais ortopédicos doados por pessoas físicas e jurídicas para distribuição gratuita à população carente daquela Urbe, evidentemente não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, na medida em que não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Assim, ausente qualquer violação aos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição Estadual.

Excepcionam-se dessa conclusão, todavia, disposições contidas nos artigos 2º, 4º, 5º e 6º, e a expressão “em 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” do art. 7º, da Lei nº 5.519, de 23 de setembro de 2019, do Município de Mauá/SP, que efetivamente abalam a reserva da administração.

Isto porque os dispositivos em questão traçam formas de gerenciamento (art. 2º) e cumprimento (arts. 4º, 5º e 6º) da obrigação criada na lei, vinculando o meio de prestação e atuação do Poder Executivo, instituindo-lhe determinações em afronta à separação dos poderes ao dispor sobre a prática de atos de gestão e direção superior. Da mesma forma, é firme a jurisprudência deste C. Órgão Especial¹ quanto à iniquidade normativa de disposições que fixam prazo para regulamentação de determinada lei. Tais pontos foram bem destacados no parecer ministerial de fls. 38/44, verbis:

“No caso em exame, a norma contestada contém, ainda que em nível abstrato, indeterminado e genérico, prescrições (obrigações) que limitam a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, pois, de antemão, obriga ao Poder Executivo o que e como o direito instituído deve ser implementado, o que não se traduz em diretriz ou norma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

geral. Seria lícito, a meu juízo, a lei, de iniciativa parlamentar, prever apenas a instituição do programa destinado à criação de banco de materiais ortopédicos por meio de doações, em cariz genérico, deixando à Administração Pública, em sede regulamentar, definir os meios pelos quais cumpriria essa prestação.

*Além disso, a fórmula normativa adotada **ceifa** a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever enfim, do atendimento ao dovere di buona amministrazione **disciplinando sua organização e funcionamento.***

*Penso, por isso mesmo, e com a devida vênia de ilustres entendimentos contrários, que, no caso em foco, nos arts. 4º a 6º do diploma legal o legislador **invadiu** as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual.*

Afigura-se, também, inconstitucional a expressão “em 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação”, prevista no art. 7º da Lei Municipal 5.519/2019 de Mauá, por afronta ao princípio da separação de poderes, configurando usurpação da atribuição do Chefe do Poder Executivo de verificar, em consonância com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para a edição do ato administrativo. Não consiste, evidentemente, em atividade sujeita à disciplina legislativa, reiterando-se que o Poder Legislativo não pode, por meio de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Em atenção à jurisprudência desse egrégio Órgão Especial e especialmente ao precedente específico do Supremo Tribunal Federal (STF, ADI 3.394-AM, Tribunal Pleno, Ministro Eros Grau, 02/04/2007), a fixação de prazo para regulamentação da lei afronta a divisão funcional do poder, conquanto esteja prevista no inciso III do art. 47 da Constituição Estadual.

(...)

Meu voto, portanto, julga parcialmente procedente a pretensão para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 4º, 5º e 6º, e da expressão “em 90 (noventa) dias,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

contados da data de sua publicação” do art. 7º, da Lei nº 5.519, de 23 de setembro de 2019, do Município de Mauá/SP.

Des. FRANCISCO CASCONI

Relator

Assinatura Eletrônica

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299738-45.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021)

Das decisões do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo supracitadas depreende-se que a instituição de cadastro municipal para adoção de animais por si só não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, excetuando-se dispositivos que tracem formas de gerenciamento e cumprimento da obrigação criada na lei, **como ocorre no art. 4º do projeto que determina que os órgãos públicos de proteção animal fixem critérios e procedimentos para selecionar os adotantes e garantir a segurança dos animais adotados.**

Destarte, *data máxima vênia*, **sugerimos a supressão do art. 4º do projeto**, que estabelece obrigações aos órgãos públicos, **bem como a substituição da expressão “órgãos públicos de proteção animal” constante dos arts. 1º e 3º por “poder público”**, visando adequar o projeto ao entendimento jurisprudencial não adentrando em esfera reservada ao Executivo, o que representaria violação às regras de iniciativa e afronta ao postulado da separação dos poderes e da denominada reserva de Administração, e, conseqüentemente, macularia os artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios.

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, sob o aspecto enfocado – *criação de cadastro de animais para adoção* – conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada sugestão de supressão do disposto no art. 4º e substituição da expressão “*órgãos públicos de proteção animal*” constante dos arts. 1º e 3º por “*poder público*” pelas razões acima articuladas. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 06 de maio de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente