



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 24/2025.

Processo Legislativo nº 186/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 11/2025 – “Institui o Manejo Populacional de Gatos através do Programa CED – Captura, Esterilização e Devolução no Município de Valinhos”.

Autoria: Vereadora Mônica Morandi.

À Comissão de Justiça e Redação,

Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

Trata-se de parecer jurídico ao projeto em epígrafe que *“Institui o Manejo Populacional de Gatos através do Programa CED – Captura, Esterilização e Devolução no Município de Valinhos”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores¹.

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à competência municipal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre

¹ 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.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar 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**;*

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;*

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"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". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente 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;"*

(...)

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)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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;*

(...)

Nesse sentido é o entendimento do E. 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 compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII,***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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. 38, 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 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)

Nessa toada, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece o art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, de observância



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

obrigatória pelos Municípios, bem como o art. 48 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

- **Constituição Bandeirante**

“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.”

- **Lei Orgânica do Município de Valinhos**

“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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, a princípio, no que tange à competência a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a iniciativa legislativa parlamentar sobre a matéria.

Aliás, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa, 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)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº 917 de Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites nos assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nesse sentido colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que "dispõe sobre a proibição da prática de maus-tratos em animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências", da Estância Hidromineral de Poá – Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – **Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** – Inconstitucionalidade não configurada – Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder – Ação improcedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196948-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 20/02/2020)

In casu, pelo conteúdo da propositura extrai-se que a norma possui natureza programática. E, na visão da E. Corte Estadual de Justiça, é possível ser veiculada via lei de origem parlamentar, e.g.:

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 10.033, de 7 de março de 2024, do Município de Piracicaba, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre incentivo à doação de órteses, próteses, meios auxiliares de locomoção e equipamentos hospitalares em Piracicaba" - Alegação de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de previsão orçamentária, o que, de acordo com o autor, contraria dispositivos da Constituição Federal, da Carta



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*Estadual, da Lei Orgânica de Piracicaba e da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Possível incompatibilidade com a Lei Orgânica e a Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça tem decidido, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não há vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo - Como o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento do tema de repercussão geral nº 917, "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)". - Ausência de indicação de fonte de custeio - O Supremo Tribunal Federal também já decidiu 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" - Artigo 176, I, da Carta Estadual, não violado. - A lei não desrespeita o artigo 174, I, II e III, da mesma Carta, porque não cuida de plano plurianual, diretrizes orçamentárias ou orçamentos anuais. - **Não há vício material, porque a lei é genérica: limita-se a definir os contornos de programa de cunho social, sem prescrever como o Poder Executivo deverá agir, concretamente, para implementá-lo, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor obrigações específicas, prazos ou metas** - Além disso, o Supremo Tribunal Federal já definiu que "Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição" - Neste caso, a lei impugnada dirige-se a concretizar o direito social e fundamental à saúde, assim como o direito de pessoas com mobilidade reduzida e em situação de vulnerabilidade à acessibilidade e à sua plena integração social, direitos já previstos nas Constituições Federal e Estadual - Interesse social evidente - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido improcedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213648-92.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que "autoriza a instituição de equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política de educação inclusiva e dá outras providências". **Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal, por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração.** Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo. Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022)

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente." grifado

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019).

Não obstante, cumpre registrar que ao estabelecer atribuições ao "Departamento de Proteção e Bem-Estar Animal", o art. 2º do projeto vulnera a iniciativa privativa do Executivo de dispor sobre as atribuições dos órgãos municipais. Foi o que restou decidido nos autos da ADI nº 2289276-24.2023.8.26.0000:

*Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Bastos – Impugnação à Lei nº 3.246/2023, de iniciativa parlamentar, a qual institui o Banco de Ração e Utensílios para Animais – Ausência de violação ao art. 113 do ADCT, visto não se tratar de despesa obrigatória – **Inexistência de vício de iniciativa no que toca às normas gerais que regem o programa criado pela edilidade, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral** – Precedente recente e unânime deste C. Órgão Especial acerca de lei piracicabana de conteúdo semelhante, ensejando uniformização de desfechos – **Inconstitucionalidade verificada apenas em relação ao art. 6º, que atribui especificamente ao Departamento de Proteção e Defesa Animal o dever de organizar e estruturar o banco criado, tolhendo do Poder Executivo a escolha pela forma mais pertinente de implementação da política pública** – Pedido parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2289276-24.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2024; Data de Registro: 12/04/2024)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse diapasão, colacionamos algumas decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 6.412, de 15 de junho de 2023, o Município de Catanduva que "institui no âmbito do Município de Catanduva o 'Programa Ronda Escolar' e dá outras providências" - Diploma normativo de autoria parlamentar que criou patrulhamento ostensivo para proteção e fiscalização de medidas protetivas e de atendimento às escolas municipais, impondo atribuições à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Assistência Social e à Guarda Civil Municipal, além de constituir Comissão Gestora, disciplinar sua composição e suas funções, criar grupo técnico e dispor sobre parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Inadmissibilidade - Inconstitucionalidade do ato normativo por se situar a matéria inserida na reserva de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Violação ao princípio da reserva de administração e da separação dos poderes – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea "a", da Constituição Estadual – Procedência da ação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173913-86.2023.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2023; Data de Registro: 19/10/2023)

Constitucional – Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o Programa "Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos", e dá outras providências - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor – Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde – Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e **indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º)**, bem como o prazo para a regulamentação da lei (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever - **Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo** – Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa – **Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante** - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 223541-13.2022.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/08/2023; Data de Registro: 31/08/2023)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.211/2021 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL INSTITUIU O PROGRAMA "HIGIENE MENSTRUAL" QUE OFERECE DIREITO DE ACESSO A ABSORVENTES HIGIÊNICOS A MULHERES DE BAIXA RENDA – ARTIGOS 1º, CAPUT, 3º, INCISOS I A VIII, 12 e 13 DA LEI IMPUGNADA – NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIAS DE SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º, ART. 2º E ARTS. 4º A 11 DA LEI IMPUGNADA – ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

E DE SUAS OBRIGAÇÕES – INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV e XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262926-67.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.344, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCASIONADA PELA COVID-19, DE QUE TRATA A LEI FEDERAL Nº 13.979 DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 E O DECRETO MUNICIPAL Nº 17322/2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', 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 DOS ARTIGOS 2º, 4º E 5º, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012462-23.2021.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 06/05/2022)

Deste modo, data máxima vênia, recomendamos seja o *caput* do art. 2º emendado para suprimir a indicação do “*Departamento de Proteção e Bem-Estar Animal*” como órgão responsável pelo implemento do programa.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Sob outro prisma, cumpre registrar que na análise de casos análogos deste município acerca de leis com conteúdo programático, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela inconstitucionalidade parcial da norma, vejamos:

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município da Valinhos. Lei nº 6.191, de 1º de dezembro de 2021, de iniciativa parlamentar, que dispõe (a) que os abrigos destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua, "públicos ou privados, que mantenham convênio, parceria ou contrato com a Prefeitura Municipal de Valinhos", deverão disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob responsabilidade dos usuários durante o período de estadia (artigos 1º e 2º); (b) que os abrigos deverão oferecer ração aos animais (art. 4º); e (c) que "o órgão de proteção animal do Município deverá prestar atendimento aos animais, bem como realizar castrações e implantação de chip de identificação" (artigo 5º).

2 - VÍCIO DE INICIATIVA. Inocorrência. Norma impugnada que dispõe sobre política pública para pessoas em situação de rua que possuam animais domesticados. Competência concorrente. Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". Questão definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

3 - FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS. Inocorrência. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação 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".

4 – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Vício inexistente em relação aos artigos 1º e 2º. Dispositivos que não dispõem sobre matéria de competência do Poder Executivo, e que foram editados com os atributos típicos da atividade parlamentar (abstração e generalidade), sem qualquer interferência em atos de gestão.

4.1 - Artigos 3º, 4º e 5º. Inconstitucionalidade manifesta. Dispositivos que impõem obrigações à Administração ou aos seus parceiros ou conveniados, determinando de forma específica e concreta, sem margem de escolha, e fora das atribuições típicas das casas de abrigos: (a) a criação de local com infraestrutura necessária para o acolhimento de animais; (b) o fornecimento de ração; e (c) a realização de castrações e implantação de chip de identificação. Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

porque implica "provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental". 5 - **Ação julgada parcialmente procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001667-21.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/07/2022; Data de Registro: 27/07/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.736, DE 22 DE OUTUBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS/SP, A QUAL 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL SAÚDE VETERINÁRIA ITINERANTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PARÂMETRO DE AFERIÇÃO QUE, À LUZ DO ARTIGO 125, §2º DA MAGNA CARTA, DEVE OSTENTAR NATUREZA CONSTITUCIONAL – INVIÁVEL ANÁLISE DE AFRONTA A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS – CONTROLE CONCENTRADO – VIA RESTRITA – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2302880-57.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/09/2021; Data de Registro: 03/09/2021)

No mesmo sentido, o E. TJSP já se manifestou:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 4.372, de 17 de fevereiro de 2017, "Dispõe sobre a instituição do Serviço de Unidade Médico Veterinário Móvel, SAMUVET (Serviço de Atendimento Médico Móvel de Urgência Veterinário), para cães e gatos, com intuito de castração, vacinação, atendimento veterinário, microchipagem e educação através de conscientização, no Município de Guarujá". (1) DA VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO E À



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO: Ocorrência. Norma de autoria parlamentar que indevidamente tratou de atos típicos de gestão administrativa e, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes (arts. 5º; 47, II, XIV e XIX, "a"; e 144, todos da CE/SP). (2) DA FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: Não verificação. Não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2041886-81.2019.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2019; Data de Registro: 27/06/2019)*

Deste modo, impende anotar que embora a Corte Paulista venha reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre normas de conteúdo programático, ainda encontramos decisões divergentes em relação à matéria, notadamente quanto há imposição de obrigações concretas ao Poder Executivo.

Noutro enfoque, cumpre asseverar que a matéria de fundo versada é a proteção e **defesa da saúde** que, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, é de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que a eles é dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos limites do interesse local (art. 30, I e II), porquanto, como não se desconhece que os animais podem transmitir doenças para os seres humanos, cuidar da saúde dos animais é também cuidar da saúde dos seres humanos.

Nesse diapasão, consoante julgados do C. Supremo Tribunal Federal (RE 1.282.228; ARE 1.281.215), cumpre ressaltar que não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição, como é o caso do direito à saúde (art. 6º, CF):



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)*

Por fim, no concernente ao aspecto gramatical e lógico o projeto atente aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Ante todo o exposto, ressalvado o *caput* do art. 2º do projeto, no que tange à instituição de programa municipal destinado à proteção da fauna compartilhamos do entendimento do C. STF de que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo (Tema 917), bem como não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição, como é o caso do direito à saúde (matéria de fundo veiculada). Todavia, cumpre registrar que no E. Tribunal de Justiça de São Paulo encontramos decisões divergentes em casos análogos. No concernente ao mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, aos 18 de fevereiro de 2025.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica