

Santo André, 18 de setembro de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 5880/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 199/2026

Autoria: Ver. Dandan

Ementa: Projeto de Lei CM n.º 199/2026 - Estabelece diretrizes para o incentivo à implantação de pontos comunitários de alimentação e hidratação destinados a cães e gatos em situação de rua ou comunitários no Município de Santo André e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que estabelece diretrizes para incentivar a implantação de pontos comunitários de alimentação e hidratação destinados a cães e gatos em situação de rua ou comunitários no Município de Santo André, prevendo a participação voluntária da sociedade civil, de protetores independentes, empresas, estabelecimentos comerciais e demais interessados.

A propositura disciplina, entre outros aspectos, os locais em que poderão ser implantados os pontos de alimentação e hidratação; as condições de higiene e conservação; a participação de particulares; a possibilidade de celebração de parcerias; a realização de ações educativas e a articulação com programas municipais de proteção e bem-estar animal. É o relatório.

A proteção da fauna e do meio ambiente possui inequívoca estatura constitucional. O art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal estabelece o dever do Poder Público de proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou



submetam animais à crueldade.

A competência material para proteção do meio ambiente e preservação da fauna é comum aos entes federativos, nos termos do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal.

De igual modo, o art. 30, I e II, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A disciplina de medidas destinadas à proteção de animais abandonados ou comunitários, quando relacionada às peculiaridades locais e sem invasão de competência legislativa privativa da União ou do Estado, insere-se, portanto, no campo de atuação normativa municipal.

Não se vislumbra, sob o aspecto da competência material, óbice constitucional à disciplina da matéria pelo Município de Santo André.

Questão distinta diz respeito à iniciativa legislativa.

A Lei Orgânica do Município de Santo André estabelece, em seu art. 42, matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, entre elas as relacionadas à organização administrativa, serviços públicos e atribuições de órgãos da Administração. Entretanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem adotando interpretação restritiva das hipóteses de iniciativa reservada.

No Tema 917 da Repercussão Geral – ARE 878.911/RJ, o STF estabeleceu a tese de que: “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.”

Mais recentemente, o Supremo reiterou que a simples instituição de política pública por lei de iniciativa parlamentar não caracteriza, por si só, invasão da esfera do Executivo, desde que não se interfira na organização e funcionamento da Administração, na estrutura de seus órgãos ou no regime jurídico dos servidores.

No projeto ora analisado, percebe-se preocupação expressa em observar esses limites.

O art. 11 condiciona a implementação das diretrizes à iniciativa do Poder Executivo, conveniência administrativa e disponibilidade orçamentária e financeira, sem impor a criação de estrutura administrativa, contratação de pessoal ou realização de despesas não previstas.

O art. 13, por sua vez, dispõe expressamente que a lei não implica obrigatoriedade de aquisição, pelo Município, de equipamentos, ração, medicamentos ou outros materiais. Tais disposições mitigam substancialmente eventual alegação de invasão da reserva de administração.

Há precedente particularmente relevante para a análise.

A Lei Municipal nº 10.198/2019, de iniciativa parlamentar, instituiu o Código de Proteção Animal de Santo André.

Inicialmente, o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a norma inconstitucional por entender configurada invasão da competência administrativa do Executivo.



Todavia, a decisão foi reformada pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1.304.277/SP, envolvendo precisamente a Câmara e o Município de Santo André, com aplicação da orientação firmada no Tema 917.

A própria Câmara Municipal registrou institucionalmente que a decisão do STF constituiu importante precedente para a elaboração de projetos legislativos municipais na área de proteção animal.

Tal precedente reforça a possibilidade jurídica de iniciativa parlamentar em matéria de proteção animal, desde que respeitados os limites referentes à estrutura e às atribuições administrativas.

Este é, a nosso ver, o aspecto que merece maior atenção.

Pesquisa realizada na legislação e nos processos legislativos da própria Câmara Municipal revelou a existência do Projeto de Lei CM nº 185/2025, de autoria da Vereadora Dra. Ana Veterinária, que “dispõe sobre animais comunitários e dá outras providências”.

O texto originalmente apresentado já previa, entre outras medidas:

conceituação de animal comunitário;

reconhecimento de tutores ou cuidadores comunitários;

possibilidade de instalação de comedouros e bebedouros;

instalação desses equipamentos em áreas públicas e privadas;

cuidados relativos à higiene, alimentação e manutenção dos locais.

Durante a tramitação, foi emitido o Parecer Jurídico nº 268/2025. Posteriormente, a Comissão de Justiça e Redação apresentou projeto substitutivo, acompanhando seu parecer pela aprovação.

Em 26 de maio de 2026, o Plenário aprovou o substitutivo e rejeitou o projeto original, por maioria simples. O texto aprovado foi encaminhado ao Executivo e, transcorrido o prazo sem manifestação, resultou na Lei Municipal nº 10.974/2026, publicada em 19 de junho de 2026.

Portanto, já existe legislação municipal vigente disciplinando os animais comunitários e, particularmente, a instalação de estruturas destinadas à sua alimentação e hidratação.

Essa circunstância não torna automaticamente inconstitucional o projeto ora analisado, mas gera questão relevante de técnica legislativa, necessidade normativa, coerência e possível sobreposição legislativa.

O projeto analisado não se limita a acrescentar pontualmente uma providência à legislação existente.

Ele volta a definir “animal comunitário”, “ponto comunitário de alimentação e hidratação” e “cuidador comunitário voluntário”, além de novamente regulamentar locais de instalação, manutenção, participação da sociedade civil e cuidados com esses animais.

Há, portanto, interseção substancial entre a nova proposição e a Lei Municipal nº 10.974/2026, promulgada há poucos meses.

A situação deve ser examinada também à luz da Lei Complementar Federal nº 95/1998, que



disciplina a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Sob a perspectiva da técnica legislativa, quando determinada matéria já se encontra disciplinada por lei municipal específica, mostra-se mais adequado que novas disposições complementares sejam incorporadas à legislação existente mediante projeto de alteração da Lei nº 10.974/2026, evitando-se a existência de diplomas paralelos regulando substancialmente o mesmo objeto.

Isso favorece a unidade, clareza e segurança do ordenamento municipal.

Alguns dispositivos merecem consideração individual.

O art. 4º, I, estabelece que pontos comunitários poderão ser implantados em áreas públicas “desde que previamente autorizadas pelo órgão competente”.

A previsão é juridicamente adequada porque preserva a competência administrativa do Executivo para gestão e utilização dos bens públicos, não conferindo ao particular direito automático de ocupar área municipal.

O art. 6º atribui a manutenção, abastecimento, higienização e conservação a pessoas físicas ou jurídicas que voluntariamente aderirem à iniciativa, esclarecendo expressamente que a participação não gera vínculo funcional, empregatício ou obrigação administrativa perante o Município.

Também aqui não se observa imposição direta de atribuição ao Executivo.

O art. 7º prevê apenas a possibilidade de celebração de parcerias, “nos termos da legislação aplicável”, preservando a discricionariedade administrativa.

Os arts. 8º e 9º possuem conteúdo predominantemente programático e educativo.

O art. 10 estabelece que as diretrizes “poderão” ser articuladas com programas existentes, sem determinar que órgão específico pratique determinado ato.

Por fim, os arts. 11 e 13 são particularmente importantes, pois deixam expresso que a implementação dependerá da iniciativa do Executivo, conveniência administrativa e disponibilidade financeira, não implicando aquisição obrigatória de equipamentos, razão, medicamentos ou materiais.

Sob essa perspectiva isolada, não se identifica criação direta de cargos, funções ou estrutura administrativa nem imposição específica de novas atribuições a Secretarias ou órgãos municipais, circunstância compatível com o Tema 917 do STF.

O art. 14 estabelece que:

“O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, no que couber, para sua adequada aplicação.”

A utilização do verbo “poderá”, sem estabelecimento de prazo ou determinação do conteúdo do regulamento, preserva a discricionariedade regulamentar do Executivo.

Não se verifica, nesse dispositivo, imposição de prazo ao Prefeito nem determinação de prática de ato administrativo específico.

Não se tratando de matéria reservada a lei complementar nem estando enquadrada nas hipóteses de quórum qualificado previstas na Lei Orgânica, a aprovação da proposição



sujeita-se, em princípio, à regra geral do art. 36 da Lei Orgânica Municipal: maioria de votos, presente a maioria dos membros da Câmara.

Esse entendimento é reforçado pelo precedente legislativo imediatamente relacionado: o PL CM nº 185/2025 e seu substitutivo, que originaram a Lei nº 10.974/2026, foram deliberados pelo Plenário sob quórum de maioria simples.

Assim, o quórum é de maioria simples.

Diante do exposto, sob o aspecto estritamente constitucional, não se verifica, em princípio, vício insanável de iniciativa, considerando que o projeto estabelece predominantemente diretrizes, privilegia a participação voluntária da sociedade civil, não cria órgãos, cargos ou funções, não altera atribuições específicas de órgãos municipais e condiciona eventual atuação do Poder Público à iniciativa administrativa e à disponibilidade orçamentária.

Tal conclusão encontra respaldo no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal e, de modo particularmente relevante, no precedente envolvendo o próprio Município de Santo André, ARE 1.304.277/SP, relativo à legislação municipal de proteção animal.

Todavia, foi constatada a existência da Lei Municipal nº 10.974/2026, promulgada em 19 de junho de 2026, originada do PL CM nº 185/2025 e de substitutivo apresentado pela Comissão de Justiça e Redação, que já dispõe especificamente sobre animais comunitários e contempla a instalação de comedouros e bebedouros destinados a esses animais.

Há, portanto, sobreposição material relevante entre a legislação vigente e a nova proposição.

Por razões de técnica legislativa, sistematicidade, segurança jurídica e prevenção de duplicidade normativa, mostra-se juridicamente mais adequada a apresentação da matéria sob a forma de alteração da Lei Municipal nº 10.974/2026, nela incorporando-se as disposições novas relativas aos pontos comunitários de alimentação e hidratação que ainda não estejam contempladas pela legislação vigente, em vez da edição de nova lei autônoma sobre objeto substancialmente coincidente.

Dessa forma, não se aponta inconstitucionalidade material da política pública proposta, mas recomenda-se a adequação formal da propositura, mediante substitutivo que altere e complemente a Lei Municipal nº 10.974/2026, eliminando as disposições já contempladas pelo diploma vigente e acrescentando apenas as efetivamente inovadoras.

Quanto ao quórum, caso a matéria prossiga como lei ordinária, será de maioria simples, nos termos da regra geral do art. 36 da Lei Orgânica do Município.

É o que tínhamos a manifestar, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi





CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTO ANDRÉ

Consultor Legislativo



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3500300031003100360039003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.