

PARECER PRÉVIO Nº 25/2026

PROJETO DE LEI CM Nº 104/2026

REF.: PROCESSO Nº 2675/2026

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADORA DRA. ANA VETERINÁRIA

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza o Município de Santo André a instituir o serviço de atendimento móvel veterinário "SAMU ANIMAL", para cães e gatos.

À
Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Dra. Ana Veterinária, protocolado nesta Casa no dia 24 de abril do corrente ano, que autoriza o Município de Santo André a instituir o serviço de atendimento móvel veterinário "SAMU ANIMAL", para cães e gatos.

Em que pese a importância e a louvável intenção do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura, nos termos em que proposta, não merece prosperar, por apresentar óbices de ordem constitucional à sua aprovação.

Como se sabe, não é permitido ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, **à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.**



O Poder Legislativo não está autorizado a instituir campanhas ou programas, sob pena de invadir seara de atuação típica do Executivo, ferindo assim o princípio da separação dos poderes, já mencionado.

Afinal, a criação do “SAMU ANIMAL” no Município exige que a Administração disponibilize estrutura material adequada à prestação desse serviço, proveja cargos, remunere o trabalho ou recorra a parcerias com entidades públicas ou privadas, providências que naturalmente implicam na criação de despesas e dependem de inclusão na lei orçamentária anual.

É **INCONSTITUCIONAL**, portanto, qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles¹ sobre a questão:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária **independentemente de autorização especial da Câmara**. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...)”

¹ Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, **não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação**, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.” (*grifamos*)

Não obstante os elevados propósitos da ilustre Vereadora-autora, sob o ponto de vista estritamente jurídico, **o projeto de lei em análise não reúne condições de prosseguir em sua tramitação, pois invade seara privativa do Poder Executivo, não apenas municipal, mas também estadual**. Vejamos.

O PLCM 104/2026 prevê, no artigo 2º, que “o serviço do ‘SAMU Animal’ poderá ser acionado pelo Centro de Operações da Polícia Militar (Copom), Centro de Operações do Corpo de Bombeiros (Cobom), Guarda Municipal, Zoonose e Departamento de Proteção e Bem-Estar Animal”.

Com isso, além de afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica do Município, em diversos de seus incisos, ao pretender legislar sobre organização administrativa do Executivo, serviços públicos, dar atribuições à Guarda Municipal e a secretarias e órgãos da Administração, o PLCM 104/2026 também viola o pacto federativo, por avançar indevidamente sobre a competência privativa do Governador do Estado, ao impor atribuições à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros.



Isto posto, voltemos à questão da gestão administrativa que, pelo princípio da reserva de administração, é própria do Poder Executivo.

A Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública. Logo, **é inconstitucional qualquer lei de iniciativa parlamentar que institua ou mesmo autorize a execução de programa de governo.**

Ressalte-se que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois, repita-se, a implantação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente à chefia do Poder Executivo, a quem cabe, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, assim, as metas a serem cumpridas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora esse entendimento, consoante demonstram os arestos a seguir reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, leis de iniciativa parlamentar que avançaram sobre atos de organização e gestão administrativa, seara reservada ao Poder Executivo:

"Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 10.305, de 7 de fevereiro de 2025, do Município de Jundiaí, que 'Institui o Programa Samuvet – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário –



Alegação de afronta aos artigos 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, '2', 47, II, XI, XIV e XIX, alínea 'a', e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

- Eventual divergência entre a lei impugnada e normas infraconstitucionais, como a Lei Orgânica do Município, não é relevante, para os fins deste processo – Como o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo 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'.

- Vício formal – A instituição de políticas públicas de proteção ao meio ambiente, aí incluída a fauna doméstica, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porque a matéria não se encontra entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. **No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne aos §§ 2º e 3º do artigo 1º da lei impugnada, porque a previsão de que todo veículo utilizado no âmbito do programa será equipado com maca, caixa de transporte, cilindro de oxigênio e demais equipamentos e suprimentos médico-veterinários, bem como de que cada unidade de atendimento será composta por, no mínimo, um médico veterinário e um motorista, é matéria que se insere no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Segundo a tese de repercussão geral nº 917, lei**



que trata da estrutura ou das atribuições de órgãos da Administração, ou, ainda, do regime jurídico de servidores públicos, usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Infração, também, do artigo 47, XI, da Constituição Estadual.

- As ações de controle abstrato de constitucionalidade têm causa de pedir aberta e permitem o reconhecimento de inconstitucionalidade sob prisma ou por fundamento diverso do invocado pelo autor.

- Vício material – Há ofensa ao princípio da separação dos poderes e à reserva de administração, porque a lei invade o campo de gestão administrativa, que é próprio do Poder executivo, interferindo no planejamento e na execução de política pública de proteção ao meio ambiente – Conflito com os artigos 5º, caput, 24, § 2º, 2 e 4, e 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis ao caso por força do artigo 144 todos da Constituição Paulista.

- Vício formal – Lei que cria despesa obrigatória sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Violação do artigo 113 do ADCT.

- Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que sejam normas de reprodução obrigatória pelos Estados (tese de repercussão geral nº 484).

- De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos



que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade – Inconstitucionalidade dos §§ 2º e 3º do artigo 1º da lei questionada – Preservação dos demais dispositivos que subsistem isoladamente – **Precedentes do C. Órgão Especial – Pedido procedente em parte.** (grifamos – TJSP – ADI nº 2106125-84.2025.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relatora: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 17.09.2025, V.U.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.22, autorizando a instituição do “Programa Banco de Ração, Utensílios e Equipamentos”, destinado à atenção animal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. **Organização administrativa. Inconstitucionalidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da ‘reserva de administração’ e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais** (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144, da Constituição Estadual. Ademais, matéria já regulamentada pelo Decreto nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022, de autoria do Prefeito. **Fonte de custeio.** Ausente o vício. Leis dessa natureza criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem



ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Ação procedente.” (grifamos – TJSP – ADI nº 2186138-75.2022.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 15/02/2023, V.U.)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.907, de 29 de novembro de 2013, **do Município de Mauá, que ‘institui o serviço de Hospital Veterinário Público Municipal para Cães e Gatos e dá outras providências’.** **Iniciativa parlamentar.** **Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a estrutura da administração municipal.** Hipótese em que, ademais, a lei criou despesa sem indicação de fonte de receita. **Ação procedente.**” (TJSP, ADI 2194206-92.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Relator: Arantes Theodoro, j. 04/02/2015, V.U)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.183/2015, que **‘institui o Hospital Público Veterinário, Postos de Saúde para atendimento de animais e Farmácia Veterinária Popular em Sorocaba** e dá outras providências’. **Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa.** Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea ‘a’ e



144 da Constituição do Estado. **Ação procedente.**" (TJSP, ADI 2234848-73.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Relator: Borelli Thomaz, j. 03/02/2016, V.U, com efeitos 'ex tunc')

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.070, de 21 de dezembro de 2022, do município de Guarulhos, que trata da **autorização à construção de uma 'UBS – Unidade Básica de Saúde no Jardim Guilhermino'**. Norma impugnada **que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa. Princípio da reserva de administração, diretamente afetado**, posto que trata da estrutura e atribuição dos órgãos que compõem o Executivo Municipal, **impondo-lhes obrigações**. Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual. Precedentes. **AÇÃO PROCEDENTE.**" (TJSP, ADI Nº 2093437-61.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Luís Fernando Nishi, j. 25/10/23 – V.U.) – grifamos

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, da Lei Orgânica de Santo André, pois a propositura, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado



o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública.

É o nosso parecer prévio, de caráter meramente opinativo e informativo, que submetemos a superior apreciação, sem embargo de opiniões contrárias ou divergentes, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 03 de junho de 2026.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP Nº 78.046

