

**PARECER Nº 73/2025**

**PROJETO DE LEI CM Nº 272/2025**

**REF.: PROCESSO Nº 6769/2025**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADORA DRA. ANA VETERINÁRIA**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei que autoriza, no âmbito do município de Santo André, a implantação da campanha "Adote um novo amigo velhinho", que dá prioridade de atendimento em equipamentos veterinários públicos municipais a cães e gatos a partir de oito anos de vida, tanto em relação às adoções na Feira de Adoção do Hospital Público Veterinário, quanto no canil da Gerência de Controle de Zoonoses, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,  
Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Dra. Ana veterinária, protocolado nesta Casa no dia 16 de setembro do corrente ano, que "autoriza, no âmbito do município de Santo André, a implantação da campanha 'Adote um novo amigo velhinho', que dá prioridade de atendimento em equipamentos veterinários públicos municipais a cães e gatos a partir de oito anos de vida adotados na Feira de Adoção do Hospital Público Veterinário, ou abrigados no canil da Gerência de Controle de Zoonoses, e dá outras providências".

É o seguinte o teor do projeto de lei:

"Art. 1º - Fica autorizado, no âmbito do município de Santo André, a implantação da campanha 'Adote um novo amigo velhinho', que dá prioridade de atendimento em



equipamentos veterinários públicos municipais a cães e gatos a partir de oito anos de vida adotados na Feira de Adoção do Hospital Público Veterinário, ou abrigados no canil da Gerência de controle de Zoonoses, e dá outras providências.

Parágrafo único - O 'caput' de que trata esta lei é válido também para novas feiras de adoção que venham a ser criadas pela Prefeitura.

Art. 2º - Para comprovar que o animal foi adotado em condições do que trata esta lei, a Prefeitura pode utilizar vários meios, como registro digital das adoções, entrega do Termo de Adoção assinado por Autoridade Sanitária do município, microchip ou outro que achar mais conveniente.

Art. 3º - Fica autorizada a Prefeitura a realizar ações de divulgação da referida campanha, por meio de sites oficiais da municipalidade, redes sociais oficiais, imprensa e outras formas de comunicação.

Parágrafo único - Da mesma forma fica autorizada a realização de ações de conscientização da população quanto à importância da adoção de animais idosos.

Art. 5º - *(que deveria ser o art. 4º)* - As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 6º - *(que deveria ser o art. 5º)* - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Isto posto, passamos à análise e manifestação sob o ponto de vista legal e constitucional do PL CM 272/2025:



A Constituição da República enumera, nos incisos de seu art. 24, as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30, compete-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Por competência concorrente deve-se entender que todos os entes da Federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto. No entanto, nesse caso, as leis federais, disciplinadoras de normas gerais (art. 24, § 1º), se sobrepõem às leis estaduais, normatizadoras dos aspectos regionais (art. 24, §§ 2º e 3º), que, por sua vez, se sobrepujam às leis municipais, estabelecadoras das normas que atendam aos interesses locais (art. 30, I e II).

O legislador constituinte, ciente da importância do meio ambiente e da vida animal, inseriu na Carta Magna capítulo específico ao meio ambiente e uma série de dispositivos que exigem por parte do Estado uma atuação positiva na preservação e proteção da vida dos animais. Mais especificamente, vedou expressamente práticas que submetam os animais à crueldade, na forma da lei (art. 225, VII, da CF).

Assente a questão da competência municipal para dispor sobre o tema, é notória a competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo para disciplinar as matérias que não são da iniciativa privativa do Prefeito.

No entanto, é importante enfatizar, aqui, que, pelo princípio da autonomia e separação dos Poderes, não é dado ao Poder Legislativo conferir funções ao Poder Executivo, por meio de dispositivos que acabam por interferir na sua organização administrativa.



A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> 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. (...)

**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)

É ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, **ao Poder Legislativo, de forma principal, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração, sem maior detalhamento de parâmetros concretos a vincular a atuação do Executivo.**

A propósito dessa questão, relevantes se mostram os ensinamentos do insigne Mestre Hely Lopes Meirelles, já citado<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 19ª edição, São Paulo, Malheiros, 2021, p. 497-498.



**"A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.**

(...)

Essa divisão de funções já era reclamada por Cortines Laxes, nos idos do Império, 'como uma das mais palpitantes necessidades do sistema municipal'. E continua a sê-lo na atualidade, **para que os dois Poderes do governo local – independentes e harmônicos entre si – possam atuar desembaraçadamente** no campo reservado às suas atribuições específicas. **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções** (CF, art. 2º).

(...)

**Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias na conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.** Já dissemos – e convém se repita – que **o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não se permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao**



**Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (grifamos)

O projeto de lei ora em exame pretende impor ao Poder Executivo medida concreta relacionada ao gerenciamento do serviço público, o que não se mostra possível do ponto de vista legal.

No caso do PL CM 272/2025, **o detalhamento de como deve se dar a divulgação da campanha no caso concreto, além de determinar nominalmente, como destinatários, a Feira de Adoção do Hospital Público Veterinário e a Gerência de Controle de Zoonoses**, que devem conduzir o procedimento da campanha de oferta de animais para adoção, e, ainda dispondo sobre a obrigatoriedade da comprovação efetiva dos procedimentos por parte do Poder Executivo, faz com que o Poder Legislativo atue como Administrador, o que é inadmissível, acarretando, assim, a sua inconstitucionalidade.

A imposição de obrigação específica, neste caso, implica clara ingerência nas atribuições dos órgãos encarregados dessa tarefa (Feira de Adoção do Hospital Público Veterinário e Gerência de Controle de Zoonoses).

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza. A propósito, confira-se as seguintes decisões proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade:



**"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.085/2019, de iniciativa parlamentar, que 'institui a divulgação permanente de dados e imagens dos animais desaparecidos ou à disposição para adoção no site oficial da Prefeitura Municipal de Poá e dá outras providências'. Norma de iniciativa parlamentar que impõe providências próprias de gestão, mais que a mera publicação de informações no site. Vulneração à reserva da administração e separação de poderes. Ação julgada procedente." (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2182025-49.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Cláudio Godoy, j. 31.03.2021, V.U.)**

**"1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO CONTRA A LEI MUNICIPAL Nº 13.163/2022, QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO EM SÍTIOS ELETRÔNICOS A RESPEITO DE ADOÇÃO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS. 2. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 3. AÇÃO PROCEDENTE." (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2096634-58.2022.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Campos Mello, j. 10.08.2022)**

Em face da jurisprudência retro e supracitada, **é forçoso considerar inconstitucional o PL CM 272/2025.**



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, inciso I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois, 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, em decorrência dos dispêndios com a realização das ações pretendidas.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 03 de novembro de 2025.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**  
**OAB/SP 78.046**

