

PARECER PRÉVIO Nº 26/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 41/2025

REF.: PROCESSO Nº 1305/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTORA DO PROJETO: VEREADORA DRA. ANA VETERINÁRIA

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza a criação de um Abrigo Provisório Municipal de Cães e Gatos, no âmbito do Município de Santo André e dá outras providências.

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 10 de março do corrente ano, que autoriza a criação de um Abrigo Municipal de Cães e Gatos, no âmbito do Município de Santo André e dá outras providências.

Segundo dispõe o projeto de lei, a finalidade precípua é “controlar a população de cães e gatos do Município e a proliferação de doenças, bem como atender prioritariamente animais vítimas de maus-tratos”.

Em que pese a importância e a louvável intenção do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que **a propositura não merece prosperar, por apresentar óbice 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.**

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.

Por outro lado, não há como negar que a medida pretendida trata, na verdade, de mero ato administrativo da alçada do Prefeito, cuja implantação não depende de autorização da Câmara Municipal.

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. (...)

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*)

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



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.

A propósito, Ives Gandra da Silva Martins², referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A Administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade”**.

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.525/13, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que **“Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o Abrigo Municipal de Cães e Gatos**, no âmbito do Município de Sumaré e dá outras providências. **Matéria referente à administração do município, que é de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo**. Lei impugnada que, de outra banda, não indicou os recursos de custeio do programa implantado, afrontando os artigos 25 e 176, I, da Carta Bandeirante. **Lei**

² Na obra “Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol., Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.



autorizativa que esconde comando cogente. Executivo que não necessita de autorização para administrar, matéria a ele reservada. Precedentes da Corte. **Ação procedente, declarando-se a inconstitucionalidade** com modulação de seus efeitos para 60 (sessenta) dias, com observação.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 2114587-16.2014.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Xavier de Aquino - 10.12.2014 - V.U.)

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo a organização administrativa do Executivo (III), e a serviços públicos (inciso IV).

A propósito da questão das leis autorizativas, já se manifestou o eminente Desembargador Renato Nalini, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em questão semelhante, assim deixou assente:

“Quanto à inconstitucionalidade de leis autorizativas, que encobrem verdadeiro comando à Administração, a jurisprudência é prenhe de similares em que o tema foi exaustivamente examinado, em desfavor da tese da Edilidade. Como bem ponderou a douta Procuradoria Geral de Justiça: **‘Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou.’** (TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0068540-23.2011.8.26.0000/Suzano, j. em 24.11.2011, Relator: Renato Nalini)

Observamos que a sugestão dessa medida governamental pode ser enviada ao Poder Executivo através de **INDICAÇÃO**, a título de



assessoramento, nos termos do artigo 2º, § 4º, e artigo 145, ambos do Regimento Interno desta Casa.

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, 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 orçamentária.

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 em contrário, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 09 de junho de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

