PARECER JURÍDICO Nº 23/2025

SUBSTITUTIVO Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 21/2025

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 21/2025 de iniciativa da nobre Vereadora Lúcia de Fátima Caballero que *"INSTITUI, NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, O BANCO DE RAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o presente Substitutivo objetiva retirar o artigo 7º do Projeto original, uma vez que constou equivocadamente.

3. No mais, informa que a Propositura institui o Banco de Ração para animais no Município de Porto Feliz, com a finalidade de proceder o recebimento e armazenamento de produtos e gêneros alimentícios para animais de companhia, perecíveis ou não, provenientes de doações, que serão distribuídos às entidades, organizações e pessoas ou famílias em vulnerabilidade social previamente cadastradas.

4. Ademais, esclarece, que a criação do Banco de Ração tem por objetivo principal assegurar a promoção e proteção da saúde animal, como medida de relevância para a saúde pública no âmbito do Município.

5. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

7. No caso em questão, o artigo 30, inciso I, da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

8. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

9. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

10. O Banco de Ração que se pretende instituir no âmbito do Município de Porto Feliz se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque, além de veicular matéria de competência material municipal (art. 23 da CF/88), não atrelada às competências legislativas privativas da União (art. 22 da CF/88), o Projeto de Lei em tela define uma política pública de arrecadação de suprimentos de interesse dos animais, o que vai ao encontro do direito ao meio ambiente equilibrado e da proteção animal disposta no art. 225 da Carta Magna.

11. Por oportuno, vejamos a disposição do referido art. 225, em seu §1º, inciso VII, da Constituição Federal:

[1] CASTRO, José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4 ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

> *"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*
>
> *§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
> *(...)*
> *VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade."*

12. Outrossim, não podemos olvidar do disposto no art. 88, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis, que assim prevê:

> *"Art. 88 – Compete ao vereador:*
> *(...)*
> *III – apresentar proposições que visem ao interesse coletivo;"*

13. Sendo assim, o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 21/2025 se coaduna com os princípios constitucionais e as demais leis que disciplinam o tema.

14. Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, a Suprema Corte, no julgamento da Repercussão Geral **(Tema nº 917)** atrelada ao RE nº 878.911, firmou entendimento **"no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)"**.

15. Desta feita, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

16. Nesse sentido, deve ser realizada interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina:

> *"...a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica." (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).*

17. A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles[2] que:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração;*

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014, p. 633.

plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."

18. Denota-se que a presente Propositura, de iniciativa Parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, salvo melhor juízo, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

19. Considerando que o objetivo do Projeto em questão é a proteção do bem-estar animal, através da criação de um Banco de Ração, a fim de arrecadar e distribuir alimentos aos animais, não vislumbramos óbices ao pretendido pela nobre Vereadora.

20. Ademais, seguindo os mandamentos do Pretório Excelso, o entendimento pacífico e recente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é no sentido de que a Câmara Municipal tem competência para iniciar Lei que institui programa destinado a receber doações de rações animais e distribuí-las visando à proteção da saúde e ao bem-estar animal.

21. O entendimento daquele Colendo Órgão é no sentido de que Lei com tal origem e que trate de programa dessa natureza, quando se limita a estabelecer normas gerais e abstratas sobre ele, não padece de inconstitucionalidade por violação dos princípios da separação entre os poderes e da reserva da administração.

22. Quando, porém, passa a estabelecer normas que imponham obrigações ao Poder Executivo local e aos órgãos deste, interfere em atos da gestão da Administração Municipal e, dessa forma, viola os princípios da separação entre os poderes e da reserva administrativa.

23. No caso posto a apreciação, tal arrecadação e distribuição dos gêneros alimentícios para animais far-se-á sem ônus para o Poder Executivo (art. 5º), sendo que os custos decorrentes do transporte e demais atividades necessárias para a consecução das

finalidades da lei correrão às expensas das entidades participes do Banco de Ração (art. 6º).

24. Por oportuno, transcrevo a seguir ementas dos acórdãos do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos análogos ao presente texto legislativo:

> "Direta de Inconstitucionalidade. Município de Piracicaba. **Lei Municipal nº 9.979/2023, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação do Programa "Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais"**, no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências". **Jurisprudência deste C. Órgão Especial que já admitiu a imposição, pelo Poder Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal. Jurisprudência que apenas rejeita leis extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo.** Caso concreto em que a lei municipal de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo. Constitucionalidade da norma. Improcedência". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. em 06/03/2024) *(g.n.)*

> "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". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2289276-24.2023.8.26.0000, Rel. designada a Des. Luciana Bresciani, j. em 03/04/2024) *(g.n.)*

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.2022, autorizando a instituição de **"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 inexequibilidade para o mesmo exercício. Ação procedente". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2186138-75.2022.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 15/02/2023) *(g.n.)*

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que **"institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar.** Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua

> exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. **Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação dos poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local.** Ausência de previsão orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216269-72.2018.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. em 10/04/2019). *(g.n.)*

25. Nesse contexto, válido mencionar o RE nº 1.397.581/GO, tirado de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida, na qual se impugnava a Lei nº 10.493/2020 do Município de Goiânia, a qual institui o **"Banco de Ração Pet e de Utensílios para Animais"**, o I. **Min. Nunes Marques** determinou o reexame da matéria pelo C. Órgão Especial do Tribunal Goiano, nos termos do art. 1.040 e 1.041 do CPC, tendo em vista a parcial procedência do pedido fundada no argumento de que ***"A instituição de um banco de ração pet e utensílios para animais, de iniciativa parlamentar, por si só, não é inconstitucional, mas a previsão de sua organização e manutenção, pelo ente municipal, é ato típico de gestão administrativa".***

26. Como se observa, referida decisão sugere que a C. Corte Suprema possui entendimento de que mesmo regulamentação mais específica sobre o banco instituído está potencialmente enquadrada na tese firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral.

27. Portanto, por todo o exposto, verificamos estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie normativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

28. No mais, pertinente registrarmos, que a genérica previsão ou a falta de especificação de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada (art. 25 CE).

29. Para tanto, trazemos à baila a decisão do Pretório Excelso (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014): ***"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".***

30. Nesses termos, à luz desse entendimento, não há que se que se falar em inconstitucionalidade por esse fundamento.

III – CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 21/2025 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

32. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

33. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 21/2025 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica

do Município de Porto Feliz, c/c o art. 88, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e §1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e §1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 13 de maio de 2025.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[3] Este Parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.