



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

PARECER JURÍDICO N.º 422/2025 – LOMPP.

PROCESSO N.º 7050/2025.

INTERESSADO (A): Comissão de Justiça e Redação.

ASSUNTO: Análise jurídica do Projeto de Lei n.º 138/2025 – “Dispõe sobre a reabilitação, socialização e resgate de animais domésticos de porte médio e grande com histórico de agressividade ou em situação de abandono, desde o processo de resgate, quarentena e cuidados veterinários a treinamento e disponibilidade para adoção.

Senhor Procurador-Chefe:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão Permanente de Justiça e Redação por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre o teor do Projeto de Lei n.º 138/2025, de autoria parlamentar, que pretende autorizar o município de Santa Bárbara d'Oeste a firmar parcerias com adestradores que possuam centros de treinamentos, suporte para resgate e cuidados veterinários, devidamente cadastrados, instituições especializadas e organizações da sociedade civil, visando à reabilitação e socialização de animais de médio e grande porte domésticos com histórico de agressividade e ou abandonados, bem como o resgate de animais em situação de abandono, garantindo seu atendimento veterinário, reabilitação comportamental quando necessário e encaminhamento para adoção responsável ou cadastramento como animal comunitário (art. 1º).

2. **É o breve relatório. Opino.**



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

3. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: “§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários.”

4. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o “caput”, do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

5. Leciona Alexandre de Moraes que,

“A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la”¹.

6. Dessa forma, o exercício do controle de constitucionalidade consiste em verificar a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a Carta Magna, verificando o atendimento de seus requisitos formais e materiais.

7. No direito brasileiro, em apertada síntese, a regra é o controle de constitucionalidade ser exercido de forma repressiva pelo Poder Judiciário

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 972.



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

após a elaboração da lei ou ato normativo, tanto de maneira abstrata quanto de maneira concreta.

8. A primeira é realizada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça dos Estados (via de ação), sem a existência de conflito de interesses, questionando-se abstratamente a validade da lei ou ato normativo, com efeito, em regra, *erga omnes* e *ex tunc*. A segunda de maneira difusa exercida por qualquer membro da magistratura no bojo de determinado processo judicial (lide), com efeito *inter partes* e *ex nunc* (via de exceção).

9. O Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a Constituição da República. Por sua vez, os Tribunais de Justiça do Estados exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face das Leis Orgânicas Municipais.

10. Consoante dito, em regra o controle de constitucionalidade no Brasil é repressivo, todavia é admitido o controle preventivo por meio do veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo em proposições legislativas e também por meio de atuação das Comissões de Justiça e Redação do Poder Legislativo, a fim de evitar o ingresso no sistema jurídico de leis inconstitucionais, sem olvidar que a rejeição de proposições inconstitucionais pelos plenários do parlamentos também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

11. Nesse sentido, segundo dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, compete à Comissão de Justiça e Redação **“opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento”** (R.I, artigo 21, § 1º), exercendo, portanto, importante controle de constitucionalidade preventivo de proposições apresentadas.



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

12. Sobre a propositura em análise, nota-se que se trata de lei de iniciativa parlamentar que pretende autorizar o Poder Executivo a realizar ato que já é da competência discricionária do prefeito municipal, o que pode caracterizar inconstitucionalidade formal, por violação do princípio da separação e relação harmoniosa entre os poderes constituídos, conforme artigo 2.º da CR/88 e 5.º da Constituição do Estado de São Paulo.

13. Sérgio Resende de Barros², em artigo no qual escreveu sobre a natureza jurídica das denominadas “leis autorizativas”, principalmente quando confeccionadas contra a vontade de quem poderia iniciar o processo legislativo, assim nos ensina:

“Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei autorizativa” constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei autorizativa”, praticada cada vez mais. Exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde

² Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.”

14. “Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que ‘a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto inconstitucional’. (ADIN n.º 593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias. – j. 7/8/00)”³.

15. No repertório de jurisprudência do E. TJSP, e sob a temática de “Leis Autorizativas” encontramos fartamente as seguintes decisões em Ações Diretas de Inconstitucionalidades. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.288/2025, do Município de Guarujá – Norma de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a incluir a disciplina de Artes Marciais na grade extracurricular do ensino fundamental e médio da rede municipal – Inconstitucionalidade – 1. Competência legislativa privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV; LDB, art. 26) – Ausência de interesse local a justificar suplementação legislativa – Afronta ao pacto federativo – precedente do OE - 2. Violação ao princípio da separação dos poderes – Lei que impõe atribuições concretas e específicas à Secretaria Municipal de Educação, usurpando a competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre organização administrativa e prestação de serviços públicos (arts. 5º, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, e 144 da CE; art. 61, § 1º, II, “b”, da CF) – Aplicação da Tese 917 do STF – precedentes do STF e do OE - 3. **Inconstitucionalidade também da natureza meramente “autorizativa” da lei, que não encontra amparo na Constituição, por configurar ingerência legislativa em atribuições próprias da Administração – Precedentes do OE** – 4. Alegada ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Circunstância que não acarreta inconstitucionalidade, mas apenas ineficácia da norma

³www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-990101230232_23-09-10.



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

"Palácio 15 de Junho"

no exercício em que promulgada – Precedentes do STF e do OE – Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.288/2025 do Município de Guarujá. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2207357-42.2025.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/10/2025; Data de Registro: 02/10/2025)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA A INCLUSÃO DE PODÓLOGOS NAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE PARA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DE PODOPATIAS CAUSADAS PELO DIABETES E PARA PESSOAS IDOSAS, ACAMADAS E CADEIRANTES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. I. Caso em Exame: Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mirassol contra a Lei Municipal nº 4.922, de 26 de fevereiro de 2025, que autoriza a inclusão de podólogos nas equipes multiprofissionais das Unidades Básicas de Saúde para prevenção e tratamento de podopatias causadas pelo diabetes e para pessoas idosas, acamadas e cadeirantes. II. Questão em Discussão: 2. A questão em discussão consiste em determinar se a lei municipal, de iniciativa parlamentar, viola o princípio da separação dos poderes e a competência privativa do Executivo para organização e funcionamento da administração pública. III. Razões de Decidir: 3. A norma impugnada invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao determinar a inclusão de podólogos nas equipes de saúde, interferindo na organização e funcionamento da administração pública. 4. **Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas", porque o Poder Executivo não depende de autorização para gerir a sua própria Administração.** IV. Dispositivo e Tese: 5. Pedido procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

4.922, de 26 de fevereiro de 2025, do Município de Mirassol. Tese de julgamento: 1. A competência legislativa sobre organização e funcionamento da administração pública é privativa do Chefe do Executivo. Legislação Citada: CF/1988, art. 61, § 1º, II; art. 24, § 2º. Constituição do Estado de São Paulo, art. 5º; art. 47, II, XI, XIV, XIX, 'a'; art. 144. Jurisprudência Citada: STF, Tema 917. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2333733-10.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, Órgão Especial, j. 04.06.2025. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2143223-74.2023.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. 06.09.2023. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161553-51.2025.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/09/2025; Data de Registro: 05/09/2025).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Municipal nº 3.081, de 05 de setembro de 2019, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de capacitar os professores da rede pública municipal de ensino a atendimentos em primeiros socorros e dá outras providências", do município de Pontal – Inconstitucionalidade configurada por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com criação de obrigações ao Executivo e consequente movimentação de serviço público – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes – **Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Falta de legislação municipal sobre o tema que não permite iniciativa legislativa em matéria de iniciativa exclusiva de outro poder, não bastando a assertiva de que ele poderia produzir normas suplementares** – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2220825-



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

83.2019.8.26.0000; Relator (a): Álvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020”.

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.541/2017, do Município de Atibaia, que “institui a Semana Municipal de Arte Professora Aline Araújo”. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º a 5º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiram invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes – violação dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, a, 144, todos da Constituição Paulista. **Lei autorizativa. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.** Estipulação de prazo fixo (90 dias) para regulamentação da lei ora objurgada pelo Executivo Municipal. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade “incidenter tantum” das expressões “no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias” e “nesse prazo” constantes do artigo 47, III, da Constituição Estadual, por violação aos artigos 5º, 47, III, e 144 do mesmo diploma. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do artigo 5º da lei guerreada, tão somente para a exclusão da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”. Jurisprudência recente, nesse sentido, deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2121794-90.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 29/08/2019”.

“I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que “organiza a Política Municipal de Prevenção da Corrupção, cria o Conselho Municipal da Transparência e



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

Controle Social, cria o Fundo Municipal de prevenção e Combate à Corrupção e dá outras providências”. II. Instituição de novo órgão na Administração Pública. Imposição de que o Conselho seja composto, inclusive, por representantes do Poder Público, indicados por quatro Secretarias Municipais. Previsão de atribuições a servidores e órgãos municipais. Configurado vício formal de constitucionalidade, atinente à iniciativa do processo legislativo. III. **Disposição 'autorizando' o Poder Executivo a constituir o Fundo Municipal de Transparência e Controle Social. Lei autorizativa. Delegação ao Poder Executivo da instituição de novidades jurídicas modificadoras do ordenamento local. Transferência do exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à administração municipal.** IV. Dispositivo estabelecendo a obrigação de a Administração informar trimestralmente à Câmara Municipal a relação dos veículos de comunicação em que houve inserções de propaganda, bem como os respectivos gastos totais. Vício de inconstitucionalidade formal. Regra de controle externo do Executivo pelo Legislativo é matéria reservada à Lei Orgânica do Município. V. Estipulação de regras gerais sobre pesquisa e comparação de preços de bens, serviços e obras adquiridos pelos órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional. Inexistência de especificidade ou de atendimento a interesse local a permitir a atuação legislativa suplementar do Município. Temática cuja competência legislativa é privativa da União. Ofensa ao pacto federativo. VI. Previsão específica de divulgação das agendas do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Superintendentes da Administração direta, autárquica e fundacional, com vinte e quatro horas de antecedência. Patente o cunho executivo da determinação, apresentando-se como interferência indevida na prática de atos da administração. Violação à separação dos Poderes. Afronta à razoabilidade. VII. Precedentes do Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095636-32.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de



Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste "Palácio 15 de Junho"

Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018;
Data de Registro: 21/11/2018)". *Nossos grifos.*

16. Trata-se, portanto, de propositura legislativa que viola o princípio da separação de poderes em razão do vício de iniciativa, por imiscuir em assunto privativo do Poder Executivo.

17. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 138/2025, por violação do artigo 2º CR/88 e artigos 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 19 de outubro de 2025.

LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara - OAB/SP 342.507



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=R33V2YZ53BKR8T6J> ,

ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: R33V-2YZ5-3BKR-8T6J



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: R33V-2YZ5-3BKR-8T6J