



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui, 8 de setembro de 2025

Parecer: 129/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 115 de 2025 “CRIA O CADASTRO MUNICIPAL DE AGRESSORES DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE BIRIGUI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria da Vereadora Daniela Tiete que cria o Cadastro Municipal de Agressores de Animais no Município de Birigui e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob o número 2437/2025, em 28 de agosto de 2025. Despachado para parecer em 28 de agosto de 2025. Recebido para parecer em 12 de agosto de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que tem por objetivo a criação de cadastro municipal de agressores de animais no município de Birigui, tendo por finalidade registrar o nome de pessoas físicas ou jurídicas, que tenham sido condenadas com sentença transitada em julgado, por crimes de maus-tratos, abusos, ferimento ou mutilação contra animais.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 2631/2025
Data: 16/09/2025 - Horário: 09:27
Legislativo - PARJU 129/2025

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estabelece a responsabilidade do cadastro à Secretaria do Meio Ambiente do município em seu artigo 2º, podendo ser outro órgão competente designado, determina o artigo 3º, documentação que deverá constar no cadastro como comprovante de endereço, nome completo, número do processo entre outros.

Prazo que o nome da pessoa constará no cadastro será de oito anos conforme o artigo 4º, a partir da data do trânsito em julgado. O artigo 5º determina acesso ao público do cadastro e o artigo 6º, autoriza o município a celebrar convênios com órgãos e entidades como poder Judiciário, Ministério Público entre outros.

II – Das Leis Autorizativas.

Importante esclarecer que a autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, a autorização legislativa obedece o texto constitucional e as matérias que estão elencadas de competência do executivo como os artigos 61, § 1º e 84, da Constituição Federal, além de uma série de normas constitucionais que exigem a autorização do poder legislativo como as leis orçamentárias.

Agora leis autorizativas simplesmente estão autorizando o poder executivo a realizar alguma política pública que na verdade é de sua competência, retirando dessa maneira o critério de discricionariedade deste poder, na verdade conveniência e oportunidade, um dos poderes que a administração pública possui, poder discricionário.

Em relação as leis autorizativas, existe grande debate a respeito deste tipo de norma jurídica, quando se trata de matéria de competência exclusiva do poder executivo, a esse respeito indaga-se: como se



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

pode autorizar um poder a agir dentro do que é sua competência? **Mais, quem autoriza também pode não autorizar, então poderia haver uma lei não-autorizativa em relação a alguma competência executiva? Entendemos que leis autorizativas dentro de competência que já é do Executivo são inconstitucionais justamente por estar autorizando o que já é autorizado pela Constituição Federal.**

Também em relação a palavra “poderá”, quem determina que poderá, também pode determinar que não poderá. Trata-se assim como explanado na jurisprudência anterior de uma lei autorizativa o que por si só, é inconstitucional.

Eis jurisprudência nesse sentido:

- Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei nº 6.381, de 20 de abril de 2023, do Município de Catanduva, que “Institui o “Dia do Futebol Médio” no Município de Catanduva” - Alegação de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual), mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, já que a lei questionada impõe obrigações específicas e inevitáveis despesas ao Poder Executivo, disciplinando a maneira como ele deve agir - Infração dos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “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”. -



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Não cabe ao Poder Legislativo editar “normas autorizativas”, porque o Poder Executivo não depende de autorização para gerir a sua própria Administração. - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Poder Executivo as cumpra ou regulamente, competindo a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de prudente juízo de conveniência e oportunidade. - 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 artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º e 4º da lei - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte (....) **A lei em exame não se limita a incluir data comemorativa no calendário municipal, mas impõe obrigações específicas e consequentes despesas ao Poder Executivo, influenciando na sua gestão e vulnerando os artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição do Estado (....) Muito embora o Poder Legislativo possa instituir datas comemorativas e até políticas públicas, de maneira genérica e abstrata, assim como destacar recursos para determinada área ou ação, não pode disciplinar, concretamente, a forma como a Administração deve agir, o que se vê na leitura da lei impugnada, que avança no campo da conveniência e da oportunidade do Chefe do Poder Executivo e dita como a Administração deve proceder para comemorar o “Dia do Futebol Médio”. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2133592-09.2023.8.26.0000. (grifo nosso).**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Mauá. Lei Municipal nº 5.403, de 12 de novembro de 2018, **que implanta o programa intitulado “Medicamento Solidário”, no âmbito de todas as unidades de saúde do Município de Mauá. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações à Secretaria Municipal e a seus**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida e declarada. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2193478-75.2019.8.26.0000. (grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA – AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – AÇÃO PROCEDENTE. **A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).** (grifo nosso).



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, que **"dispõe sobre a criação no Município de Mirassol do Programa "Medicamento em Casa" de distribuição de medicamentos de uso continuado e dá outras providências"** Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual) Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. ADIN nº 2149876-73.2015.8.26.0000. (grifo nosso)

Nesse caso de leis autorizativas, o legislador acaba por autorizar o poder executivo a realizar atos que nem mesmo tinha pensado em executar, essa execução independentemente dos atos, possui como base o princípio da supremacia do interesse público, ainda esclarecer, que uma lei autorizativa não possui a característica de ser de execução facultativa do poder executivo, assim uma lei com vício insanável na sua formação, não pode entrar no ordenamento jurídico, pois nem mesmo o dispositivo da convalidação do ato poderia ser utilizado nesse sentido.

III – Do Direito.

Projeto possui vício de iniciativa formal, invadindo competência do poder Executivo, infringindo aos artigos 40, da Lei Orgânica do



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Município de Birigüi, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, II, "b", 84, II da Constituição Federal.

Art. 40. "Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: **I** – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; **II** – fixação, reajuste ou aumento de remuneração dos servidores; **III** – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; **IV** – organização administrativa, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; **V** – os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais".

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) **§2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: **1** - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) **II** - exercer, com o auxílio dos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (....)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (....) **II** - disponham sobre: (....) **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (....) **II** - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Nas lições de HELY LOPES MEIRELLES:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de 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 ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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. (2018 p. 631).

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE “DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA” INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, a lei impugnada impõe obrigação de fazer à Administração Pública, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24, XV, CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal. Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

(....) O legislador, no entanto, foi além da criação da política pública e impôs ao Administrador obrigações que interferem nitidamente sobre a atividade administrativa e sobre o juízo de conveniência e oportunidade para implementação de programas, campanhas e políticas públicas, com repercussão direta nos órgãos da Administração. (....) Há mais, porém. O legislador também dispôs sobre ações a serem realizadas no âmbito da referida política pública, mormente por agentes públicos municipais. É o caso das disposições contidas no art. 6º da lei impugnada, que elencam ações multidisciplinares a serem tomadas nos setores de educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, incorrendo em vícios formais (de iniciativa) e materiais (afronta à separação de Poderes). PROCESSO Nº 2242671-20.2023.8.26.0000. (grifo nosso).

O projeto de lei dessa maneira possui vício formal de iniciativa, invade competência do poder executivo, seu artigo 2º, estabelece obrigação para a Secretaria do Meio Ambiente do município, além disso autoriza o município a celebrar convênios que são atos da administração pública, são considerados como contratos mas com intensões iguais, diferentemente de um contrato na esfera civil que possui interesses opostos.

Eis jurisprudência nesse sentido do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.280, DE 12 DE JUNHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE ITIRAPUÃ – CAUSA PETENDI ABERTA - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA, CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS (ARTIGOS 1º, 8º E 9º) - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - REALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS É ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVADO CHEFE DO EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE, ADEMAIS, DEDELEGAÇÃO DE PODERES PARA ACONCESSÃO DE BENEFÍCIOTRIBUTÁRIO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL - DISPOSITIVO LEGAL QUE EXCLUI HIPÓTESE DE USUCAPIÃO (ARTIGO 6º) - PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA (ARTIGO 10) - DESCABIMENTO - DESRESPEITO AO PACTO FEDERATIVO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA - PRECEDENTES - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, LETRA 'A', 144, 163, § 6º, TODOS DA CARTA PAULISTA E 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”. “Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública”. “Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo ultra vires, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional” (RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello). “O exercício da gestão dos contratos administrativos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

e a execução de eventuais adaptações necessárias ao fiel cumprimento do diploma legal são temas reservados à Administração Pública e independem de lei”. “A celebração de convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo”. “É defeso ao legislador municipal imiscuir-se na esfera privativa da União para legislar sobre direito civil (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), **sob o pretexto do interesse local**”. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2122071-43.2018.8.26.0000. (grifo nosso).

Possui vício material também, pois a criação de um cadastro com nomes de possíveis pessoas condenadas vai contrário a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/13, artigo 23, que estabelece que o tratamento de dados deverá ser realizado com a finalidade de pública e persecução do interesse público de acordo com as competências legais.

A matéria em questão, cadastro de pessoas condenadas é o poder judiciário que mantém para análise processual, circunstâncias de abrandamento ou agravamento de pena, a depender, assim não é competência da administração pública municipal manter cadastro de pessoas condenadas a qualquer tipo de crime.

Dessa maneira além do projeto de lei impor obrigação a uma secretaria municipal como o estabelecido em seu artigo 2º, invadindo competência em relação a organização e funcionamento do poder executivo, autoriza ainda a celebração de convênio com entidades descritas em seu artigo 6º, assim possuindo a intensão autorizativa do projeto de lei.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

IV - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

V – Conclusão.

Ante o exposto, por infringir os artigos 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, item 1, 47, II, XIV da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 61, § 1º, II, “b”, 84, II da Constituição Federal o respectivo projeto de lei se encontra ilegal e inconstitucional.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588