



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 29 de setembro de 2025.

Parecer: 136/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 126/2025 – “INSTITUI NO MUNICÍPIO DE BIRIGUI/SP A “SEMANA DE INCENTIVO À ADOÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO DA CAUSA ANIMAL”, A SER REALIZADA ANUALMENTE NA SEMANA QUE COMPREENDE O DIA 4 DE OUTUBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria dos Vereadores Benedito Dafé Gonçalves Filho, Andreia do Nascimento Belmonte Vitorette e José Avanço que institui no Município de Birigui/SP a “Semana de Incentivo à Adoção e Conscientização da Causa Animal”, a ser realizada anualmente na semana que compreende o dia 4 de outubro, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2743/2025, em 26 de setembro de 2025. Despachado para parecer em 29 de setembro de 2025. Recebido para parecer em 29 de setembro 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que instituí no Município de Birigui a semana de incentivo e conscientização da causa animal, a ser realizada anualmente na semana do dia quatro de outubro, tendo como objetivos entre



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

outros a promoção e a adoção responsável de animais domésticos, especialmente cães e gatos e incentivar a guarda responsável, incluindo cuidados com alimentação, saúde, higiene e bem-estar.

Em seu artigo 3º, autoriza o município a promover de maneira voluntária e de acordo a disponibilidade orçamentária e administrativa ações como feiras de adoção em parceria com organizações da sociedade civil, protetores independentes e clínicas veterinárias, campanhas educativas em escolas, praças públicas e meios de comunicação entre outras ações.

O artigo 4º, autoriza o poder público municipal a instituir mecanismos de avaliação na respectiva semana como os indicadores número de animais adotados durante as feiras realizadas no período da Semana, relatos e registros de denúncias de maus-tratos ou abandono recebidos e encaminhados durante o período entre outros.

No mesmo artigo em seu § 1º, estabelece que caso seja implantado os dados poderão ser consolidados em relatório anual, disponibilizados no portal oficial do poder Executivo Municipal, garantindo a transparência e § 2º, o relatório deverá servir de base em ajustes nas ações e de novas políticas públicas.

II – Das Leis Autorizativas.

O projeto de lei em seu artigo 3º e 4º, ao autorizar o poder Executivo a promover mesmo que voluntariamente e de acordo com disponibilização orçamentária e administrativa ações elencadas no artigo 3º e autorizando a instituir mecanismos dispostos no artigo 4º, acaba por infringir o princípio da separação dos poderes expresso no artigo 5º, § 1º, da Constituição



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

do Estado de São Paulo, que é o texto que serve de base para o controle de constitucionalidade de leis municipais e o artigo 2º, da Constituição Federal.

Um poder não pode autorizar outro poder, caso fosse possível também poderia desautorizá-lo a realizar qualquer outra política pública ou mecanismo administrativo ou legal, cada poder possui autonomia em relação aos demais, ao Legislativo mais especificamente cabe em sua função típica a elaboração de leis abstratas e genéricas e de fiscalização do poder Executivo.

Importante destacar que diferenciação entre leis autorizativas e autorização legislativa, a primeira como explanado impõe um dever ao poder Executivo ao autorizá-lo, dessa maneira poderia desautorizá-lo, invadindo sua esfera de competência e se tornando dessa maneira inconstitucional, a segunda hipótese são normas de competência do poder Executivo que necessita de autorização do poder Legislativo como por exemplo a alienação de um bem público municipal.

Este tipo de norma não se convalida com a sanção do chefe do poder Executivo, continua sendo uma lei inconstitucional, mas possuindo eficácia até que se declare sua inconstitucionalidade perante a provocação do poder Judiciário de acordo com os legitimados previstos no artigo 90, da Constituição do estado de São Paulo.

O Supremo Tribunal Federal, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).

Em mesma linha, a doutrina brasileira seguiu o entendimento do STF, dessa forma, traz-se o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que leciona no seguinte sentido:

“Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita” (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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”. - 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).**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Nesse sentido o projeto de lei invade a separação dos poderes e dessa maneira se torna inconstitucional, não podendo um poder autorizar o outro, também no mesmo projeto de lei observa-se a instituição de obrigação ao poder Executivo, o artigo 3º, I e III e artigo 4º, interferindo na organização e estruturação da administração pública municipal.

Este advogado público em alguns pareceres esclareceu a respeito das leis autorizativas, havendo precedentes jurídicos de pareceres em relação ao tema como parecer jurídico nº 69/24, projeto de lei nº 87/24, parecer jurídico nº 55/24, projeto de lei nº 82/24, parecer jurídico nº 129/25 do projeto de lei nº 115/25, cabe ressaltar que o parecer é opinativo.

III – Criação de Obrigações ao poder Executivo.

Como explanado os artigos 3º, I e III e artigo 4º, criam obrigações ao poder Executivo, interferindo na organização e estruturação da administração pública municipal, existem matérias que são de competência apenas do poder Executivo e matérias que são concorrentes dos dois poderes.

No que tange a toda iniciativa de leis que de alguma maneira interfere na organização da administração pública atribuindo funções aos servidores públicos, estruturação da organização administrativa, são matérias que cabe apenas ao poder Executivo, inclusive um dos poderes da administração pública é o poder Discricionário (conveniência e oportunidade).

Quando um projeto de lei se inicia na cada legislativa que tem por objeto organização e estruturação da administração pública, atribuindo algum tipo de função ao quadro de servidores ou para alguma secretaria municipal, essa matéria não é concorrente entre os dois poderes e sim exclusiva do poder Executivo.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

A jurisprudência tem evoluído em alguns aspectos nesse sentido, em atribuição de obrigações para administração pública, mas em determinados casos específicos percebe-se, dessa maneira o entendimento dominante é as matérias contidas nos 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, são unicamente e exclusivamente de iniciativa do poder Executivo.

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 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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. (....) **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 (deiniciativa) e materiais (afronta à separação de Poderes).** PROCESSO Nº 2242671-20.2023.8.26.0000. (grifo nosso).



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Desse modo, projeto de lei possui vício de formal, atribuindo obrigações ao poder Executivo, matérias que não compete ao poder Legislativos, infringindo a discricionariedade que o poder Executivo possui em determinar e estabelecer a organização e estruturação da administração pública.

IV- Do Direito.

Projeto de lei infringe os artigos 40, da Lei Orgânica do Município de Birigui, 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.

Assim possui vício de iniciativa formal o projeto de lei, não competindo ao poder Legislativo iniciar o processo legislativo de matérias que são de competência do poder Executivo.

Lei Orgânica do Município de Birigui.

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".

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





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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;

V - 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.

VI – Conclusão.

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

É o parecer



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588