

CONSULTA/0327/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 59/2025 – Iniciativa de Vereadora – Dispõe sobre a criação do Programa de Apadrinhamento de Animais Alocados no Canil Municipal - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 59/2025, que "Dispõe sobre a criação do Programa de Apadrinhamento de animais alocados no Canil Municipal de Mogi Mirim e dá outras providências".

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

O impacto da proposta no município, considerando as questões sociais envolvidas.

Efetividade do programa.

Regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa. Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

O **Projeto de Lei nº 59/2025** dispõe sobre “a criação do Programa de Apadrinhamento de animais alocados no Canil Municipal”, que consiste no acompanhamento voluntário de cães abrigados pelo Município por meio de visitas regulares, passeios, doação de alimentos, medicamentos, brinquedos, vacinas e demais cuidados (art. 2º).

Não há a criação de órgãos municipais ou a imposição de obrigações ao Poder Executivo.

Pois bem, no escólio de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino,
“[...] o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado princípio da predominância do interesse.

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo país e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (estados) e entes federados locais (municípios). Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local" (cf. *in Direito Constitucional Descomplicado*, 19ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2020, p. 354 e p. 355).

O art. 30, inc. I, da Constituição Federal, é a representação da repartição de competências legislativas por meio da predominância do interesse:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local".

O **Projeto de Lei nº 59/2025** estabelece regras para o apadrinhamento de animais alocados no canil municipal, ou seja, há uma evidente competência do Município para legislar sobre a matéria.

Por outro lado, Bernardo Gonçalves Fernandes explica que a **iniciativa** "É a fase de deflagração do processo legislativo. É o motor propulsor do processo legislativo, que faz com que ele tenha início.

[...]

É a faculdade atribuída a uma pessoa ou ente para deflagrar o processo legislativo." (cf. *in* *Curso de Direito Constitucional*, p. 1.358).

Há iniciativa exclusiva do Poder Executivo para disciplinar o assunto? Cremos que não.

Gustavo Binenbojm ensina:

Finalmente, diz-se que há reserva de administração quando determinada matéria, por seu conteúdo específico, só puder ser tratada por ato emanado de autoridade da Administração Pública. Segundo alguns autores, esse seria o caso da organização e funcionamento da Administração, nos casos previstos no art. 84, VI, da Constituição da República, consoante redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Essa seria uma hipótese de reserva de poder regulamentar, cuja competência seria exclusiva do Presidente da República" (cf. *in* *Freios e Contrapesos: Independência, Controles Recíprocos e Equilíbrio entre os Poderes*, JusPodivm, Salvador, 2025, p. 55).

Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, não há vício em projeto de lei de iniciativa parlamentar em que "não há ingerência do Poder Legislativo local na estrutura ou atribuições de órgãos da Administração Pública municipal" e que não tangencie "a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo ou da Reserva da Administração" (cf. *in* ADI nº 2085732-80.2021.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Torres de Carvalho, J. em 22/9/2021).

Não podemos deixar de mencionar, ainda, que a existência de cláusula de regulamentação nas propostas legislativas iniciadas no âmbito do Poder Legislativo afigura-se desnecessária, podendo ser tida, inclusive, como afrontosa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes municipais.

E isso porque o exame da conveniência e da oportunidade do exercício da função regulamentar insere-se no campo das competências discricionárias afeto com exclusividade ao Poder Executivo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as ‘reservas da lei’, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...]

Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são autoexecutáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 646).

Nessa toada, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Autor: Prefeito do Guarujá. Lei nº 4.063, de 17/2/2014, que cria o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor e institui o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Iniciativa de honorável membro da Edilidade. Violação da separação de poderes. Divórcio em relação ao Tema STF/917. Criação de organismos ínsitos ao Poder

Executivo, composição e respectivo fundo em desobediência aos arts. 5º; 24, §2º, nº 2; 174, inc. III e seu §4º, nº 1, e 176, inc. IX cc 144, todos da Const. Estadual. Fixação de prazo para o Prefeito regulamentar a instalação de ambos, que importa mais outra inconstitucionalidade. Ação procedente” (cf. in ADI nº 2275981-17.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Roberto Solimene, J. em 21/2/2024).

Finalmente, destacamos que o uso do vocábulo “menor” no art. 5º, do Projeto de Lei nº 59/2025 é desaconselhado pela doutrina especializada:

“Apesar de adotado pelo Código Civil e Código Penal, e ser largamente utilizado pela doutrina, o termo ‘menor’ é considerado pejorativo, pois remete ao antigo Código de Menores, que tratava crianças e adolescentes como pessoas em situação irregular, e as fazia carregar o estigma de marginalização, delinquência e abandono,⁶⁶ o que não se coaduna com os novos paradigmas invocados e trabalhados pelo Estatuto, que prima pela proteção constante e integral das pessoas em desenvolvimento. Desta feita, o melhor é optar pela utilização de outras expressões, tais como ‘criança’, ‘adolescente’, ‘pessoas em desenvolvimento’, ‘infante’, ‘sujeito de direitos especiais’ etc” (cf. Luciano Alves Rossato *et. al.*, in *Estatuto da Criança e do Adolescente*, 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, p. 79).

Sugerimos a adequação do art. 5º, do **Projeto de Lei nº 59/2025** conforme a literatura jurídica relacionada à criança e ao adolescente, bem como a delimitação da idade, nos termos dos artigos 3º e 4º, do Código Civil (Lei nº 10.406/02).

Dessa forma, concluímos pela existência de competência para legislar do Município sobre a “criação do Programa de Apadrinhamento de animais alocados no Canil Municipal” e pela regularidade da iniciativa relacionadas ao **Projeto de Lei nº 59/2025**, ressalvada a cláusula de regulamentação prevista pelo art. 6º da referida propositura.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 11 de junho de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP n° 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico