



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000425988

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2110535-93.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator que integra este Acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI E ELCIO TRUJILLO.

São Paulo, 24 de maio de 2023

**LUIS FERNANDO NISHI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Voto nº 35619**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110535-93.2022.8.26.0000**

Comarca: Andradina

Autor: Prefeito Municipal de Andradina

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Andradina

Órgão Especial

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.901/2022 do Município de Andradina que trata da autorização à criação da “Unidade Básica de Saúde Animal (UBASA)”, destinada ao atendimento veterinário básico gratuito a cães e gatos pertencentes a tutores carentes – Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa – Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição dos órgãos que compõem o Executivo Municipal – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes – ACÇÃO PROCEDENTE.

Vistos.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ANDRADINA** em face do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA**, tendo por objeto a Lei Municipal nº 3.901/2022, em que alega a inconstitucionalidade da norma que trata da autorização à criação da “Unidade Básica de Saúde Animal (UBASA)”, destinada ao atendimento veterinário básico gratuito a cães e gatos pertencentes a tutores carentes.

Sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade da norma em razão de vícios formais que impedem sua existência, dado que interfere na própria estrutura da Administração Pública ao criar órgão destinado ao



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atendimento de animais pertencentes a tutores carentes financeiramente, em patente violação à reserva de administração. Alega, ademais, ofensa à separação de poderes, posto que o Legislativo Municipal impõe ao Executivo o estabelecimento de políticas públicas de amparo a animais, inclusive com a geração de despesas, afetando seu espectro de discricionariedade.

Nesse passo, pugna pela concessão de liminar, para que se suspenda a eficácia imediata da lei e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da norma.

Foi concedida a liminar postulada, suspendendo-se a eficácia da Lei Municipal nº 3.901/2022, assim como solicitadas informações ao Presidente da Câmara Municipal de Andradina (fls. 44/45).

A **Procuradoria-Geral do Estado** deixou transcorrer *'in albis'* prazo para se manifestar nos autos (fls. 53).

O **Presidente da Câmara Municipal de Andradina** prestou informações (fls. 55/57), sustentando, em síntese, que o Projeto de Lei atendeu a todos os requisitos constitucionais, inexistindo vício de iniciativa, bem como que recebeu parecer favorável da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sendo aprovado em plenário. Afirma, ainda, que mesmo vetada pelo chefe do Executivo local, teve seu veto rejeitado, consoante Decreto Legislativo nº 578/2022.

A **D. Procuradoria-Geral de Justiça** manifestou-se (fls. 94/97) no sentido da declaração de inconstitucionalidade da norma por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da reserva de administração.

**É o relatório, passo ao voto.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**A ação deve ser julgada procedente, reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 3.901/2022 do Município de Andradina.**

O texto impugnado tem o seguinte teor, *verbis*:

“LEI Nº 3.901, DE 28 DE ABRIL DE 2022.

*Autoriza o Poder Executivo a criar Unidade Básica de Saúde Animal (UBASA).*

*Art. 1º. Os serviços oferecidos pela Unidade Básica de Saúde Animal oferecerão atendimento veterinário básico gratuito a cães e gatos pertencentes aos munícipes carentes de recursos que comprovem participação em programas sociais (municipais e estaduais).*

*Art. 2º. O atendimento será efetuado mediante apresentação de documentos pessoais dos tutores dos animais, conforme segue:*

*I – Cadastro de Pessoa Física – CPF;*

*II – Cédula de Identidade ou outro documento oficial com foto;*

*III – comprovante de endereço.*

*Art. 3º. Para ter direito ao atendimento previsto nessa lei, os tutores dos animais não poderão ter renda superior a 1,5 (um e meio) salários por família e deverão efetuar um cadastro na Promoção Social do Município.*

*Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Em exame ao texto legal, verifica-se que ao dispor sobre a criação de órgão a compor a estrutura do Executivo Municipal, a norma questionada veicula vício de iniciativa, ofendendo à Separação de Poderes, por invasão de seara reservada ao chefe do Poder Executivo local.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do **Supremo Tribunal Federal**:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”<sup>1</sup>.*

Outrossim, como firmado pelo mesmo Supremo Tribunal Federal na oportunidade do julgamento do ARE 878.911/RJ, sob repercussão geral (**Tema 917**):

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”<sup>2</sup> (grifei).*

No caso, a Lei nº 3.901/2022, ao dispor sobre a criação de órgão a ser incorporado à estrutura municipal, bem como a forma como serão prestados os serviços oferecidos pela denominada “UBASA”, não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública, nem mesmo a simplesmente autorizar a criação de unidade de atendimento a animais pertencentes a tutores carentes, mas, sim, delimitar sua forma e o modo de agir, interferindo, dessa forma, em atos de sua competência

<sup>1</sup> ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001.

<sup>2</sup> ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016, publicação 11.10.2016.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exclusiva, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual.

No mesmo sentido:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui “o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências” – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de “celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei” (art. 5º) – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, “2”; 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada procedente.*<sup>3</sup>.

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.938, de 11 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre a implantação no Município de Suzano o ‘Programa Populacional de Cães e Gatos’, através de unidades móveis e fixas de castração e educação, e dá outras providências” – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado - Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, “a” e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente.”**<sup>4</sup>.

Insta salientar, também, que durante a tramitação da norma impugnada a própria Comissão de Justiça e Redação da Câmara de Andradina, após o veto do Prefeito Municipal, reconheceu a inconstitucionalidade do PL 103/2021, que deu origem à Lei 3.901/2022, por ofensa à separação de poderes, opinando favoravelmente ao veto total do Executivo Municipal (fls. 84).

Nesse passo, é o caso de se declarar a inconstitucionalidade da norma, por patente violação aos artigos 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA** para, nos termos do Acórdão, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.901/2022 do Município de Andradina.

<sup>3</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2214030-95.2018.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, j. 06/02/2019.

<sup>4</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2247553-69.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, Órgão Especial, j. 22/03/2017.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal,  
nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

**LUIS FERNANDO NISHI**

**Relator**