



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2025.0000296078**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2369218-71.2024.8.26.0000, 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 EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 26 de março de 2025.

**MATHEUS FONTES**  
**Relator**  
**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2369218-71.2024.8.26.0000**

**Autor: Prefeito do Município de Andradina**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Andradina**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 56.568**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.089, DE 12 DE JULHO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, A QUAL INSTITUI O “PROGRAMA BANCO DE RAÇÃO” NAQUELE MUNICÍPIO, DESTINADO A RECEBER DOAÇÕES DE RAÇÕES PARA CÃES E GATOS E DISTRIBUÍ-LAS A PROTETORES E TUTORES DE BAIXA RENDA – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA INICIAR LEI QUE INSTITUI PROGRAMA DESSA NATUREZA – INCONSTITUCIONALIDADE, CONTUDO, DA EXPRESSÃO “DEVIDAMENTE CADASTRADOS JUNTO AO CENTRO DE CONTROLE DE ZONÓSES” PREVISTA NO CAPUT DO ARTIGO 1º; DO § 1º DO ARTIGO 1º; DO ARTIGO 3º E DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO; DA EXPRESSÃO “PROVENIENTES DAS DOAÇÕES RECEBIDAS NO CENTRO DE CONTROLE DE ZONÓSES” CONTIDA NO ARTIGO 4º; DAS EXPRESSÕES “CADASTRADOS JUNTO AO CENTRO DE CONTROLE DE ZONÓSES DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA” E “E CADASTRADA JUNTO AO CENTRO DE CONTROLE DE ZONÓSES E NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA” PREVISTAS NAS ALÍNEAS “A” E “B” DO INCISO II DO ARTIGO 6º; E DOS ARTIGOS 8º E 9º DA LEI IMPUGNADA, POR NÃO SE LIMITAREM A ESTABELECER NORMAS GERAIS E ABSTRATAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MAS, SIM, CRIAREM OBRIGAÇÕES A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO E AO PRÓPRIO PODER EXECUTIVO E, DESSA FORMA, INTERFERIREM EM ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, VIOLANDO OS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA “A”, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E A TESE FIXADA PELO STF NO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DAQUELA SUPREMA CORTE – AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, CONFIRMADA A LIMINAR CONCEDIDA.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Andradina em face da Lei nº 4.089, de 12 de julho de 2023, do Município de Andradina, a qual dispõe sobre a implantação do "Programa Banco de Ração" no âmbito daquele Município, dando outras providências, nos seguintes termos:

"Artigo 1º. Fica instituído o Programa Banco de Ração, com o objetivo de receber doações de rações para cães e gatos e promover sua distribuição à protetores independentes e tutores de baixa renda comprovada, **devidamente cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses**, contribuindo diretamente para a promoção da saúde animal.

**§ 1º. O Programa Banco de Ração será gerido pelo Departamento de Controle de Zoonoses do Município de Andradina.**

§ 2º. O benefício previsto neste artigo é estendido a protetores independentes com baixa renda comprovada e beneficiados em programas sociais.

Artigo 2º. São requisitos obrigatórios para ser beneficiário do Banco de Ração:

§ 1º. Comprovar residência fixa no Município de Andradina, mediante apresentação de conta de consumo em nome próprio, com data de emissão de até 60 dias;

§ 2º. Comprovar a situação de baixa renda (ou ganhos até 1,5 salários mínimos vigente);

§ 3º. Estar inscrito em programas Assistenciais Federais, Estaduais ou Municipais;

§ 4º. Comprovar a guarda ou posse de cão(es) ou gato(s) para o(s) qual(is) pretende o auxílio.

**Artigo 3º. Caberá ao Município de Andradina, através do Centro de Controle de Zoonoses, organizar e estruturar o Banco de Ração, fornecendo o apoio administrativo, técnico e operacional, determinando os critérios de recebimento, distribuição e fiscalização a ser exercida, bem como o cadastramento e**

**o acompanhamento dos beneficiários.**

**Parágrafo único. O gestor do Programa Banco de Ração será indicado pelo Centro de Controle de Zoonoses e deverá ser funcionário público municipal.**

Artigo 4º. O Banco de Rações exercerá sua função social, mediante a doação de rações de cão e gato, adultos e filhotes, **provenientes das doações recebidas no Centro de Controle de Zoonoses**, não podendo gerar nenhum ônus ou custo ao erário público.

Artigo 5º. É proibida a comercialização das rações recebidas e doadas pelo Banco de Ração.

Parágrafo único. Aqueles que, comprovadamente, comercializarem as rações cedidas pelo Banco de Ração, estarão sujeitos às seguintes sanções, sem prejuízos de outras sanções legais:

I – Suspensão do cadastro e impossibilidade de receber doação pelo Banco de Ração no período de 1 (um) ano.

II – Em caso de reincidência, o beneficiário ficará impossibilitado de requerer novamente ao Banco de Ração.

Artigo 6º São finalidades do Banco de Ração do Município de Andradina:

I – Receber (mediante emissão de comprovante) e armazenar as rações para animais de companhia, perecíveis ou não, desde que em condições de consumo e com prazo de validade adequado, provenientes de:

a) doações de outras entidades de direito público;

b) doações de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, especialmente estabelecimentos comerciais e industriais ligados à produção e comercialização, no atacado ou no varejo, de produtos e gêneros alimentícios destinados aos animais;

c) doações obtidas por projetos de patrocínio; e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

d) apreensões realizadas por órgãos da Administração Municipal, estadual ou Federal, respeitadas as normas legais pertinentes.

II – Efetuar a distribuição dos produtos arrecadados, de maneira institucional e organizada, para:

a) protetores independentes (pessoas físicas) **cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses do Município de Andradina; e**

b) pessoas de baixa renda comprovada **e cadastrada junto ao Centro de Controle de Zoonoses e no Município de Andradina.**

Parágrafo único. Excetuosos os custos indiretos decorrentes da estrutura funcional, a arrecadação e distribuição dos produtos e gêneros alimentícios far-se-á sem ônus para a municipalidade.

Artigo 7º. Participará das equipes de recebimento e distribuição, sempre que possível, pelo menos um profissional legalmente habilitado a aferir e atestar que as rações se encontram em condições apropriadas para o consumo.

**Artigo 8º. Para a execução desta Lei o Centro de Controle de Zoonoses poderá firmar convênios ou parcerias gratuitas com outras instituições públicas e/ou privadas.**

**Artigo 9º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 60 dias corridos de sua publicação.**

Artigo 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Andradina, SP, em 12 de julho de 2023”.

Sustenta o autor que a lei impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores, ao criar encargos e atribuições ao Centro do Controle de Zoonoses do Município de Andradina, invadiu esfera de gestão, planejamento, organização e direção da Administração Municipal, violando o disposto no artigo 5º da Constituição Estadual.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Além disso, não indicou de onde viriam os recursos para custear as novas responsabilidades daquele órgão administrativo, nem se fez acompanhar da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, violando o artigo 25 da Constituição Estadual e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Postula medida cautelar para suspensão da eficácia da Lei nº 4.089, de 12 de julho de 2023, do Município de Andradina e, no mérito, procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

O relator concedeu a tutela cautelar postulada para suspender provisoriamente a eficácia da lei impugnada até julgamento da ação pelo Órgão Especial (fls. 45/49).

O Presidente da Câmara Municipal de Andradina prestou informações (fls. 62/94).

A Procuradoria-Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 95).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência parcial da ação, no que comete atribuições a órgão específico da Administração e no que fixa prazo para execução da lei (fls. 100/110).

É o Relatório.

A norma impugnada teve origem em projeto de lei de autoria do vereador Luzimar Rodrigues da Silva.

Tal projeto foi primeiramente aprovado pela Câmara Municipal, depois vetado integralmente pelo Prefeito e, finalmente, transformou-se em lei após rejeição do veto do Prefeito e sua promulgação pela Câmara Municipal.

Conforme entendimento do Órgão Especial, a Câmara Municipal tem competência para iniciar lei que institui programa destinado a receber doações de rações animais e distribuí-las a criadores de baixa renda visando à proteção da saúde e ao bem-estar animal. Lei com tal origem e que trate de programa dessa natureza, quando se limita a estabelecer normas gerais e abstratas sobre ele, não padece de inconstitucionalidade por



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

violação dos princípios da separação entre os poderes e da reserva da administração; quando, porém, passa a estabelecer normas que imponham obrigações ao Poder Executivo local e aos órgãos deste, interfere em atos de gestão da Administração Municipal e, dessa forma, viola os princípios da separação entre os poderes e da reserva administrativa.

Transcrevo a seguir as ementas dos acórdãos do Órgão Especial nesse sentido:

"Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.227/2018, que "institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216269-72.2018.8.26.0000, Relator o Desembargador Péricles Piza, julgada em 10 de abril de 2019);

"Direta de Inconstitucionalidade. Município de Piracicaba Lei Municipal nº 9.979/2023, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação do Programa "Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais", no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências" Jurisprudência deste C. Órgão Especial que já admitiu a imposição, pelo Poder

Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal. Jurisprudência que apenas rejeita leis extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo. Caso concreto em que a lei municipal de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo, respeitando os limites de decisão política do Executivo. Constitucionalidade da norma. Improcedência" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000, Relatora a Desembargadora Luciana Bresciani, julgada em 06 de março de 2024);

"Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Bastos. Impugnação à Lei nº 3.246/2023, de iniciativa parlamentar, a qual institui o Banco de Ração e Utensílios para Animais. Ausência de violação ao art. 113 do ADCT, visto não se tratar de despesa obrigatória. Inexistência de vício de iniciativa no que toca às normas gerais que regem o programa criado pela edilidade, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral. Precedente recente e unânime deste C. Órgão Especial acerca de lei piracicabana de conteúdo semelhante, ensejando uniformização de desfechos. Inconstitucionalidade verificada apenas em relação ao art. 6º, que atribui especificamente ao Departamento de Proteção e Defesa Animal o dever de organizar e estruturar o banco criado, tolhendo do Poder Executivo a escolha pela forma mais pertinente de implementação da política pública. Pedido parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2289276-24.2023.8.26.0000, Relatora Designada a Desembargadora Luciana Bresciani, julgada em 03 de abril de 2024).

À luz do entendimento do Órgão Especial acima referido, é possível constatar que a expressão **"devidamente cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses"** prevista no caput do artigo 1º; que o § 1º do artigo 1º, o qual dispõe **"O Programa Banco de Ração será gerido pelo Departamento de Controle de Zoonoses do Município de Andradina"**; que o artigo 3º e parágrafo único, segundo os quais, respectivamente, **"Caberá ao Município de Andradina, através do Centro de Controle de Zoonoses, organizar e estruturar o Banco de Ração,**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fornece o apoio administrativo, técnico e operacional, determinando os critérios de recebimento, distribuição e fiscalização a ser exercida, bem como o cadastramento e o acompanhamento dos beneficiários" e "O gestor do Programa Banco de Ração será indicado pelo Centro de Controle de Zoonoses e deverá ser funcionário público municipal"; que a expressão "provenientes das doações recebidas no Centro de Controle de Zoonoses" contida no artigo 4º; que as expressões "cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses do Município de Andradina" e "e cadastrada junto ao Centro de Controle de Zoonoses e no Município de Andradina" previstas nas alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 6º; que o artigo 8º, segundo o qual "Para a execução desta Lei o Centro de Controle de Zoonoses poderá firmar convênios ou parcerias gratuitas com outras instituições públicas e/ou privadas"; e que o artigo 9º da lei impugnada, que estabelece "O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 60 dias corridos de sua publicação", são inconstitucionais, pois não se limitaram a estabelecer normas gerais e abstratas a serem adotadas pela Administração Municipal, mas, sim, criaram obrigações — diretamente ou a pretexto de autorizar determinada ação — a órgão do Poder Executivo, qual seja, o Centro de Controle de Zoonoses do Município de Andradina, e ao próprio Poder Executivo, e, dessa forma, interferiram em atos de gestão administrativa, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, violando os artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Estadual e a tese fixada pelo STF no Tema 917 de repercussão geral daquela Suprema Corte.

As demais disposições da lei impugnada são constitucionais, pois estabelecem normas gerais e abstratas a serem adotadas pela Administração Municipal quanto ao banco de rações animais do Município de Andradina, e, quanto a elas, a ação não comporta procedência.

Ressalto, por fim, que ausência de previsão de dotação orçamentária na lei impugnada, por si só, não autoriza declaração de sua inconstitucionalidade, impedindo apenas sua eficácia no exercício financeiro respectivo, e que ao caso não se aplica o artigo 113 do Ato das Disposições



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Constitucionais Transitórias, pois a lei impugnada não trata de renúncia de receita, tampouco cria ou altera despesa obrigatória.

Julgo, portanto, procedente em parte a ação.

Pelo exposto, julgo procedente em parte a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão **"devidamente cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses"** prevista no caput do artigo 1º; do § 1º do artigo 1º; do artigo 3º e de seu parágrafo único; da expressão **"provenientes das doações recebidas no Centro de Controle de Zoonoses"** contida no artigo 4º; das expressões **"cadastrados junto ao Centro de Controle de Zoonoses do Município de Andradina"** e **"e cadastrada junto ao Centro de Controle de Zoonoses e no Município de Andradina"** previstas nas alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 6º; e dos artigos 8º e 9º da Lei nº 4.089, de 12 de julho de 2023, do Município de Andradina, confirmada, nessa extensão, a liminar concedida.

**MATHEUS FONTES**  
**Relator**