



PARECER n. 315/2025-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 10801/2025

Assunto: Diligência – Projeto de Lei

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Diligência. Projeto de Lei nº 333/2025, de iniciativa parlamentar, que "Institui, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com o objetivo de arrecadar e distribuir alimentos e itens essenciais a animais em situação de vulnerabilidade, e dá outras providências". 1. Constitucionalidade forma subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. 2. Constitucionalidade formal orgânica. Matéria sobre proteção da fauna e do meio-ambiente. Competência concorrente. 3. Constitucionalidade material. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador, cujo objetivo vai ao encontro das determinações sobre proteção da fauna e do meio ambiente. 4. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com exceção do art. 6º, na parte em que estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 974/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei n. 333/2025, que "*Institui, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com o objetivo de arrecadar e distribuir alimentos e itens essenciais a animais em situação de vulnerabilidade, e dá outras providências*".

Transcreve-se o teor da minuta do projeto:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com a finalidade de arrecadar, armazenar e distribuir rações, brinquedos, medicamentos não controlados, coleiras, guias e demais itens destinados a cães, gatos e outros animais domésticos em situação



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

de vulnerabilidade.

Art. 2º O Programa será coordenado pelo Poder Executivo Estadual, por meio do órgão competente na área de meio ambiente e proteção animal, podendo contar com o apoio de:

- I – prefeituras municipais;
- II – entidades da sociedade civil;
- III – protetores independentes;
- IV – voluntários e empresas parceiras.

Art. 3º O funcionamento do Programa observará os seguintes eixos:

- I – recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas, incluindo estabelecimentos comerciais, indústrias, agropecuárias e demais instituições;
- II – armazenamento adequado dos itens doados, em local higienizado, com controle de validade e condições apropriadas de conservação;
- III – cadastramento de entidades de proteção animal, organizações não governamentais (ONGs), protetores e protetoras independentes com Cadastro de Pessoa Física (CPF), bem como famílias em situação de vulnerabilidade social, mediante comprovação de atuação e necessidade;
- IV – distribuição dos itens arrecadados aos beneficiários cadastrados, com base em critérios técnicos e sociais definidos em regulamento;
- V – publicação periódica, em portal oficial do Estado, de relatórios de doações recebidas e entregas realizadas, garantindo a transparência do programa.

Art. 4º As doações realizadas ao Banco de Ração e Utensílios poderão ser consideradas para fins de concessão de benefícios fiscais, nos termos da legislação específica.

Art. 5º O Poder Executivo poderá firmar convênios, parcerias e termos de cooperação com instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais, visando à eficácia, expansão e sustentabilidade do Programa.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do Parlamentar proponente:

O presente Projeto de Lei tem como objetivo instituir o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, uma política pública de caráter solidário, ambiental e social, voltada ao atendimento de animais em situação de vulnerabilidade no Estado de Santa Catarina.

A crescente população de animais abandonados ou mantidos por famílias de baixa renda e protetores independentes, muitas vezes sem recursos para garantir alimentação e cuidados básicos, exige uma resposta concreta do poder público. A fome, a negligência e a ausência de cuidados impactam diretamente na saúde dos animais e na saúde pública.

O Programa propõe a criação de uma rede de apoio envolvendo o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada, promovendo a arrecadação e distribuição de rações, medicamentos e utensílios essenciais. Além de mitigar o sofrimento animal, a iniciativa estimula a adoção responsável, a educação ambiental e o engajamento comunitário. A proposta está em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao poder público o dever de proteger a fauna, e



com a Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). Também se inspira em experiências exitosas como a do município de Gravatal/SC, que já implementou legislação semelhante.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, a respeito das diligências, estabelece o seguinte:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da Dial, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado, portanto, restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei. Isso porque incumbe às Secretarias de Estado e aos demais Órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas, manifestarem-se, em cada situação, sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Dito isto, passa-se à análise sobre a constitucionalidade e legalidade do PL 333/2025.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

A iniciativa pretende, em resumo, instituir um programa cujo objetivo é arrecadar, armazenar e distribuir rações, brinquedos, medicamentos não controlados, coleiras, guias e demais itens destinados a cães, gatos e outros animais domésticos em situação de vulnerabilidade

Em relação à constitucionalidade formal subjetiva, **entendo que a proposta não se insere nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, cujo rol taxativo está inserido no art. 61, §1º, da Constituição Federal, e no art. 50, §2º, da Constituição Estadual, *verbis*:

CRFB - 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.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - **disponham sobre:**

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CEC - Art. 50. 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 São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

- I – a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;
- II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;
- III – o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- IV – os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V – a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

O simples fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja para conformar o exercício da função administrativa, seja para criar um direito, seja, ainda, para estabelecer diretrizes de políticas públicas, por si só, não significa que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (artigo 61, *caput*, CRFB). Portanto, "*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca*" (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 724. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 7/5/1992).

Então, analisando as normas constitucionais nos moldes acima citados, conclui-se que



para o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, é necessário que a legislação tenha tratado de alguma das matérias previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao artigo 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC), ou seja, criado ou alterado a estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, ou ainda tratado do regime jurídico de servidores públicos.

Em torno dessas normas da CRFB e CESC é que toma corpo o tema da possibilidade de o Poder Legislativo iniciar projetos de lei que instituam políticas públicas ou programas, sem malferir a reserva de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente tem interpretado a norma da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ora validando, ora anulando diplomas originados de iniciativa parlamentar que impõem ao Executivo a implementação de uma política pública. De qualquer sorte, é perceptível uma evolução na jurisprudência da Corte, que, de início, sustentava que qualquer projeto de lei sobre matéria que diga respeito à administração pública seria de iniciativa exclusiva do Executivo. Com o passar do tempo, o STF passou a relativizar sua jurisprudência, distinguindo entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

Dito isso, a mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao Poder Executivo, principalmente por força de comando constitucional, não resulta em inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

O Poder Legislativo tem legitimidade para elaborar leis de interesse do povo, já que é parte do poder político estatal. E mais, as leis, na contemporaneidade que vivemos, devem influir na realidade social, transformando e melhorando a situação da comunidade. Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o AgR no RE nº 290.549/RJ, considerou constitucional a implementação de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar.

Discutiu-se naquela via processual a constitucionalidade de ato normativo criador de programa social intitulado "Rua da Saúde". Restou assentado, no voto do Ministro relator, que a edição da questionada lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Veja-se:

"(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa."

Vale ressaltar que o Projeto de Lei ora em análise não inova nas atribuições dos Órgãos da Administração Pública, mas explicita um dever constitucional já previsto para o Poder Público, de proteção da fauna e do meio ambiente (art. 24, VI, da CRFB e art. 10, VI da CESC).

2.2. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA



Sobre a constitucionalidade formal orgânica, verifica-se que a proposta se insere na competência concorrente dos entes federados para legislar sobre proteção da fauna e do meio ambiente (art. 24, VI, da CRFB e art. 10, VI, da CE/SC).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

Tal competência, a propósito, foi reproduzida no artigo 10 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; ;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado.

§ 2º Inexistindo norma geral federal, o Estado exercerá a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades.

§ 3º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Nos temas de competência legislativa concorrente, a Constituição Federal estabeleceu o denominado "*condomínio legislativo*", em que há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem (artigo 24, §§ 1º a 4º, CRFB/88).

O projeto de lei ora analisado não interfere em matérias cuja competência é privativa da União Federal, motivo pelo qual também é constitucional do ponto de vista orgânico-formal.

2.3. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Quanto à constitucionalidade material, não verifico ofensa a nenhum dispositivo constitucional, na medida em que o conteúdo da proposição prestigia as disposições relacionadas à proteção da fauna e do meio ambiente (art. 24, VI, da CRFB e art. 10, VI, da CE/SC).

A única inconstitucionalidade existente no projeto em análise encontra-se em seu artigo 6º, o qual trouxe a imposição para o Executivo regulamentar a lei em 90 dias. Nota-se que a edição de regulamentos de execução é indissociável do núcleo da função executiva, com esteio no art. 84, IV da CF/88, todavia a estipulação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça suas atribuições desfaz o equilíbrio que deve existir entre órgãos incumbidos das funções estatais.

Com efeito, a Constituição, ao definir as competências de cada um dos Poderes, conferiu ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade de atuar como chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II). Isso implica que cabe a ele, com base



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

em critérios de conveniência e oportunidade, estabelecer metas e escolher as formas de implementar os objetivos fixados em lei, sempre respeitando os limites orçamentários do Estado.

Dessa forma, quando o Poder Legislativo tenta impor prazos ao Executivo para o exercício da função regulamentar — cuja atribuição é originalmente conferida pela própria Constituição sem qualquer limite temporal —, há uma afronta ao art. 2º da Constituição, pois tal interferência compromete a autonomia do Chefe do Executivo na condução superior da administração pública.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame. 2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores. 3. **A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.** 4. **Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.** (ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

Portanto, sugere-se a alteração do art. 6º para que se retire a expressão "no prazo de 90 (noventa) dias".

3. CONCLUSÃO



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Por todo o exposto, **não identifico outros vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade no Projeto de Lei n. 333/2025 senão aquele constante do art. 6º na parte em que estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação da proposta.**

É o parecer.

ANDRÉ DOUMID BORGES
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **G22W13DZ**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ DOUMID BORGES (CPF: 651.XXX.000-XX) em 01/09/2025 às 14:36:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:17:31 e válido até 13/07/2118 - 13:17:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwODAxXzEwODA0XzlwMjVfRzlyVzEzRFo=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010801/2025** e o código **G22W13DZ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 10801/2025

Assunto: Diligência – Projeto de Lei nº 333/2025

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Deixo de acolher o parecer de autoria do Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, pelas razões que passo a expor.

O projeto de Lei tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com a finalidade de arrecadar, armazenar e distribuir rações, brinquedos, medicamentos não controlados, coleiras, guias e demais itens destinados a cães, gatos e outros animais domésticos em situação de vulnerabilidade.

Art. 2º O Programa será coordenado pelo Poder Executivo Estadual, por meio do órgão competente na área de meio ambiente e proteção animal, podendo contar com o apoio de:

I – prefeituras municipais;

II – entidades da sociedade civil;

III – protetores independentes;

IV – voluntários e empresas parceiras.

Art. 3º O funcionamento do Programa observará os seguintes eixos:

I – recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas, incluindo estabelecimentos comerciais, indústrias, agropecuárias e demais instituições;

II – armazenamento adequado dos itens doados, em local higienizado, com controle de validade e condições apropriadas de conservação;

III – cadastramento de entidades de proteção animal, organizações não governamentais (ONGs), protetores e protetoras independentes com Cadastro de Pessoa Física (CPF), bem como famílias em situação de vulnerabilidade social, mediante comprovação de atuação e necessidade;

IV – distribuição dos itens arrecadados aos beneficiários cadastrados, com base em critérios técnicos e sociais definidos em regulamento;

V – publicação periódica, em portal oficial do Estado, de relatórios de doações recebidas e entregas realizadas, garantindo a transparência do programa.

Art. 4º As doações realizadas ao Banco de Ração e Utensílios poderão ser consideradas para fins de concessão de benefícios fiscais, nos termos da legislação específica.

Art. 5º O Poder Executivo poderá firmar convênios, parcerias e termos de cooperação com instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais, visando à eficácia, expansão e sustentabilidade do Programa.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A proposta, de origem parlamentar, pretende instituir, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o “*Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com o objetivo de arrecadar e distribuir alimentos e itens essenciais a animais em situação de vulnerabilidade...*”.

Em resumo, o legislador visa criar uma espécie de banco, que contemple ração, medicamentos, brinquedos e utensílios para animais, objetos e mantimentos que serão geridos por órgão ambiental do Estado, inclusive, com a possibilidade de incentivos fiscais para os doadores.

Pois bem. A despeito dos argumentos invocados pelo colega, entendo que os artigos 2º, 3º, 4º e 5º, do projeto, incorrem em inconstitucionalidade formal e material.

Explico.

O fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja por conformar o exercício da função administrativa, seja por criar um direito, ou, ainda, por estabelecer diretrizes de políticas públicas, por si só, não significa que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de algumas das matérias previstas no artigo 61, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao artigo 50, §2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

A regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (artigo 61, caput, CRFB). Portanto, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, ao implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 724. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 7/5/1992).

Ora, a maior parte dos casos de inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos.

Na hipótese dos autos, os artigos 2º e 3º do projeto de lei não se limitaram a traçar diretrizes para que o Estado gerencie a questão, mas ao dispor sobre a maneira como isso deve ser feito assumiu os atos de gestão e/ou organização de competência exclusiva do Poder Executivo, ao detalhar, por exemplo, a gestão e organização das ações que devem ser realizadas e qual órgão será responsável pela aplicação do programa.

Aqui, não se coloca em jogo a qualidade da intenção do legislador estadual, mas tão somente o fato de que, em termos objetivos, a proposição disciplinou questão afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

O TJSP reconheceu a possibilidade de o Poder Legislativo local estabelecer ao Poder Executivo a obrigação de instituir um banco de ração e acessórios para animais, a fim de garantir o bem-estar e a proteção animal (desde que disponha apenas superficialmente sobre o assunto, nos termos do Tema 917, do STF):

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.

“Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA VOTO Nº 31.339 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 da ação (...) Assim, a presente lei se distingue significativamente daquelas declaradas inconstitucionais por este C. Órgão Especial, aproximando-se daquela reconhecida constitucional, que também se limitava a instituir o banco e delinear superficialmente o seu funcionamento. Nesse contexto, não há de se falar em ofensa aos princípios da separação de Poderes ou da reserva da Administração. Aplica-se ao caso concreto a tese sedimentada pelo E. Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, com o seguinte teor: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. Essa foi, inclusive, a compreensão unânime deste Colegiado no julgamento anterior do caso análogo: Da leitura dos dispositivos supra à exceção do artigo 9º -, verifica-se que a norma impugnada não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário, limita-se a coletar e distribuir produtos e gêneros alimentícios, bem como acessórios para animais visando à proteção da saúde e do bem-estar animal. Portanto, nesse ponto, a lei não se encontra eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo. Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

*Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal (na Constituição Estadual: artigo 24, parágrafo 2º), **fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019) Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a presente ação, revogando-se a tutela de urgência anteriormente concedida” (TJSP. Órgão Especial. ADI n.: 2289276-24.2023.8.26.0000. Relatora: Desembargadora Luciana Bresciani. Data de Julgamento: 3/4/2024). (Grifei)*

Na mesma linha, o RE n. 1.397.581/GO, no qual foi impugnada a Lei n. 10.493/2020 do Município de Goiânia, que institui o "*Banco de Ração Pet e de Utensílios para Animais*", o Ministro Nunes Marques determinou o reexame da matéria pelo Órgão Especial do Tribunal Goiano, nos termos do artigos 1.040 e 1.041, do CPC, tendo em vista a parcial procedência do pedido fundada no argumento de que "*A instituição de um banco de ração pet e utensílios para animais, de iniciativa parlamentar, por si só, não é inconstitucional, mas a previsão de sua organização e manutenção, pelo ente municipal, é ato típico de gestão administrativa*".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INSTITUI O BANCO DE RAÇÃO PET E UTENSÍLIOS PARA ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, ÀS EXPENSAS E SOB A ADMINISTRAÇÃO DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS NECESSÁRIOS. 1. Aplica-se, em âmbito municipal, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que consagra reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo das matérias nele constantes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. A criação de atribuições, por meio de lei oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, a órgão vinculado à estrutura do Poder Executivo, revela-se colidente com a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inteligência do disposto no art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, da Constituição Federal, e art. 2º, caput e § 1º, e art. 71, II e V, da Constituição do Estado de Goiás. Precedentes. 3. A instituição de um banco de ração pet e utensílios para animais, de iniciativa parlamentar, por si só, não é inconstitucional, mas a previsão de sua organização e manutenção, pelo ente municipal, é ato típico de gestão administrativa, daí a parcial inconstitucionalidade da Lei n. 10.493/2020. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente procedente (STF. Segunda Turma. RE n.: 1397581 GO. Relator: Ministro Nunes Marques. Data de Julgamento: 2/2/2023).

Portanto, a competência do Poder Legislativo se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, pois fica a cargo do Chefe do Poder Executivo, reitero, a "*direção superior da administração estadual*" (artigo 71, I, da CE/SC) e a regulamentação de situações concretas e a adoção de medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.

Segundo a doutrina:

"[...].



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

A separação dos Poderes tem por objetivo político reparti-los entre pessoas distintas, para, por esse meio, impedir a concentração, adversária potencial da liberdade. A teoria se compreende “segundo a moldura do conflito clássico entre liberdade e autoridade (...) método lucubrado para a consecução de um fim maior: limitar o poder político”. Dessa fonte espiritual decorre a aplicação posterior do princípio da divisão de tarefas no Estado, entregue a pessoas e órgãos diferentes, como medida de proteção da liberdade.

*[...].” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 61).*

Em tempo, a respeito da inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º, relembro que não cabe ao Legislativo "autorizar" o Executivo a fazer algo que já é sua prerrogativa constitucional.

Nesse contexto, a propósito, dispõe o Enunciado n. 1/2011, da Comissão de Constituição e Justiça, da ALESC:

Projeto de Lei, de autoria de Deputado, autorizando o Poder Executivo a tomar providência de sua competência exclusiva, é inconstitucional, devendo ser transformado em Indicação.

Mais uma vez, cito o entendimento doutrinário:

[...].

A iniciativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para realização de ato ou negócio.

[...].

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sentido jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas.

*[...].” (REALE JÚNIOR, Miquel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163).*

Não obstante as considerações já feitas, sugiro ao Parlamento um aprofundamento na reflexão sobre o conteúdo dos artigos do projeto de Lei n. 333/2025. Faço esta sugestão em virtude dos argumentos acima, que, a meu ver, indicam uma potencial inconstitucionalidade dos dispositivos. O enriquecimento do debate em torno desta matéria poderá conduzir ao aperfeiçoamento da redação do projeto e afastar qualquer afronta à Constituição do Estado de Santa Catarina.

Ante o exposto, opino que pela inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º, 4º e 5º e manifesto concordância com os argumentos do parecer da lavra do(a) Procurador(a) do Estado Dr(a). André Doumid Borges, pela inconstitucionalidade do artigo 6º, do Projeto de lei n. 333/2025.

Quanto ao artigo 1º, ele não subsiste sem os demais, motivo pelo qual também concluo pela sua inconstitucionalidade.

Em tempo, o vício que leva à inconstitucionalidade dos artigos pode ser superado,



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

ainda nessa fase do processo legislativo, por meio de um debate mais aprofundado sobre o conteúdo da proposição, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

À consideração Superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **035N7SCK**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 01/09/2025 às 16:08:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwODAxXzEwODA0XzlwMjVfMDM1TjdTQ0s=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010801/2025** e o código **035N7SCK** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: SCC 10801/2025

Assunto: Diligência. Projeto de Lei nº 333/2025, de iniciativa parlamentar, que "Institui, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, com o objetivo de arrecadar e distribuir alimentos e itens essenciais a animais em situação de vulnerabilidade, e dá outras providências".

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 315/2025 (p. 4-11)** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges.

Florianópolis, data da assinatura digital.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 315/2025 (p. 4-11)** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, referendado pelo Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MARCELO MENDES

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4846XNTD**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 01/09/2025 às 18:35:24
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 01/09/2025 às 18:41:16
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDEwODAxXzEwODAxXzlwMjVfNDg0NIhOVEQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00010801/2025** e o código **4846XNTD** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.