



CONSULTORIA GERAL

P.A. nº 23.804/2023

À

Secretaria de Assuntos Jurídicos,
Senhor Secretário,

A presente consulta solicita manifestação da Consultoria Geral acerca da legalidade do ato praticado pela Câmara Municipal de Santo André (CMSA) que, por meio de Ofício nº 96/2025-G.P. e publicação de Errata, declarou a ineficácia da Lei Municipal nº 10.834, de 03 de abril de 2025. O requerimento também demanda a análise da consequente lacuna numérica nas leis municipais.

O Projeto de Lei CM nº 49/2024, de iniciativa parlamentar, visava instituir o Serviço de Atendimento Móvel Veterinário "SAMU ANIMAL". O Executivo Municipal, após receber manifestações contrárias da Secretaria de Saúde, Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Assuntos Jurídicos, apontou flagrante vício de inconstitucionalidade e ilegalidade. Consequentemente, foi aposto Veto Total (PC nº 013.03.2025) ao Autógrafo nº 03, de 2025, em 05 de março de 2025, com base no vício de iniciativa, ofensa à separação de Poderes (Art. 2º da Constituição Federal), e violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em 01 de abril de 2025, o Executivo foi notificado pela CMSA (Ofício nº 60/2025-G.P.) de que o Veto havia sido rejeitado na 15ª Sessão Ordinária. Diante da inércia do Prefeito em promulgar a lei (por ser manifestamente inconstitucional), o Presidente da Câmara, amparado pelo Art. 46, § 7º, da Lei Orgânica do Município (LOM/SA), promulgou a Lei nº 10.834, de 03 de abril de 2025, que foi publicada no Diário do Grande ABC.



Em resposta à consumação do processo legislativo, o Executivo deu prosseguimento ao ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) em 09 de abril de 2025, buscando a anulação judicial do ato normativo.

O ponto crucial da análise surge em 12 de maio de 2025, quando a CMSA encaminhou o Ofício nº 96/2025-G.P., informando que a publicação da Lei nº 10.834/2025 havia sido um equívoco decorrente de erro na contagem dos votos para a manutenção do veto, alegando que o Veto fora, na verdade, mantido pela Casa Legislativa. A CMSA publicou uma Errata no Diário do Grande ABC, declarando que a mencionada Lei não possuía eficácia e não produzia quaisquer efeitos legais.

A análise a seguir discute, primeiramente, a inconstitucionalidade intrínseca da lei e, em segundo lugar, a validade do ato administrativo da Câmara que tentou anular a lei por Errata.

A inconstitucionalidade da Lei nº 10.834/2025 precede e independe do vício procedimental na votação do veto. O Projeto de Lei padece de vícios formais e materiais que violam frontalmente o princípio da Separação dos Poderes.

O texto do Projeto de Lei CM nº 49/2024, ao "autorizar a instituir no Município de Santo André o Serviço de Atendimento Móvel Veterinário 'SAMU ANIMAL'", invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo.

A instituição de programas, ações e serviços públicos, bem como a criação e estruturação de órgãos da Administração e a definição de suas atribuições, são matérias cuja iniciativa é reservada ao Prefeito.

Especificamente, a Lei nº 10.834/2025 determina:

1. Instituição de Serviço Público: Cria o "SAMU ANIMAL" com funcionamento 24 horas.





2. **Organização Administrativa e Pessoal:** Define a composição da equipe (médico veterinário e motorista) e a necessidade de veículos equipados, implicando na criação de cargos e funções, o que é de iniciativa exclusiva do Prefeito, nos termos do Art. 42, incisos V e VI da LOM/SA e, por simetria, do Art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal.

3. **Atribuições e Estrutura:** O Art. 2º designa expressamente atribuições a órgãos municipais (Guarda Municipal, Zoonoses, Departamento de Proteção e Bem-Estar Animal), matéria intrinsecamente ligada à organização e funcionamento da Administração, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Executivo (Art. 42, VI, LOM/SA).

A utilização da expressão "fica autorizado" no Art. 1º do texto normativo não convalida o vício.

Conforme entendimento consolidado pela jurisprudência, as chamadas "leis autorizativas" em matérias de iniciativa reservada configuram um expediente inconstitucional, pois o Legislativo tenta autorizar o Executivo a realizar o que este já está autorizado a fazer pela própria Constituição e Lei Orgânica.

Essa prática é vista como uma invasão da reserva de administração do Chefe do Executivo, ferindo o princípio da harmonia e independência entre os Poderes (Art. 2º da CF/88).

A propositura também viola a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), pois a instituição de um serviço 24 horas, com contratação de pessoal e aquisição de equipamentos, implica a criação de despesa de caráter continuado.

Tais despesas exigem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme os Artigos 16 e 17 da LRF. As





secretarias municipais confirmaram a inexistência de previsão orçamentária específica e o impacto financeiro na folha de pagamento para tal fim.

Ademais, o Art. 2º da lei extrapola a competência legislativa municipal ao permitir o acionamento do serviço pelo Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM) e pelo Centro de Operações do Corpo de Bombeiros Militar (COBOM).

Estes são órgãos de segurança pública e defesa civil pertencentes à estrutura e organização do Estado, e não do Município. A imposição de atribuições a órgãos estaduais pelo legislador municipal viola o Pacto Federativo e a autonomia dos entes, conforme ressaltado pela Secretaria de Segurança Cidadã.

O cerne da consulta reside na validade do ato da CMSA (Ofício nº 96/2025-G.P. e Errata) que declarou a ineficácia da Lei nº 10.834/2025, alegando erro na contagem de votos para a manutenção do veto.

A promulgação da Lei nº 10.834/2025 pelo Presidente da Câmara foi um ato legislativo formalmente perfeito, cumprindo o Art. 46, § 7º da LOM/SA, após o Executivo ter sido oficialmente notificado da rejeição do veto. Uma vez publicada, a lei ingressa no ordenamento jurídico, adquirindo presunção de validade e eficácia.

O erro na contagem de votos para a rejeição do veto é um vício de natureza procedimental interna à Casa Legislativa. Contudo, após a consumação do ciclo legislativo pela promulgação e publicação, a correção desse vício não pode ocorrer por meio de um simples ato administrativo de retificação. A Errata é um instrumento destinado à correção de erros materiais, tipográficos ou de redação na publicação, e não possui a força jurídica para anular os efeitos de uma lei formalmente promulgada.

Ao declarar a lei "sem eficácia" e retirar seus efeitos por meio de uma Errata, a CMSA, em essência, exerceu um controle de constitucionalidade ou revogação de seu próprio ato normativo. Isso configura uma invasão da esfera de competência exclusiva





do Poder Judiciário, que é o responsável por declarar, em caráter definitivo, a inconstitucionalidade ou nulidade de uma lei, ou do Poder Legislativo, que, se fosse o caso, deveria revogar o ato normativo por meio de outro processo legislativo.

Portanto, o ato da CMSA que, unilateralmente, tentou anular a Lei nº 10.834/2025 por Errata, padece de nulidade de pleno direito por vício de competência e forma.

Independentemente de a Lei ser material e formalmente inconstitucional, ela permanece formalmente vigente no ordenamento jurídico municipal até que haja uma decisão judicial em contrário, pois o instrumento utilizado pela Câmara para retirá-la do mundo jurídico é ilegal.

O ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a Lei nº 10.834/2025, já autorizado e em trâmite na Procuradoria Judicial, é a medida de controle de constitucionalidade adequada e imprescindível para restaurar a segurança jurídica e proteger a autonomia do Poder Executivo.

A declaração unilateral de ineficácia pela Câmara, via Errata, não tem o condão de anular o objeto da ADIN. Pelo contrário, essa tentativa de autocorreção administrativa, sendo nula, apenas acentua o estado de incerteza jurídica. A única via capaz de retirar a lei do ordenamento jurídico com efeitos definitivos (*ex tunc* e *erga omnes*) e resolver o conflito institucional é o pronunciamento do Tribunal de Justiça.

A estratégia processual da ADIN deve ser mantida com prioridade máxima. A Procuradoria deve argumentar que a lei padece de inconstitucionalidade *ab initio* (vício de iniciativa, LRF, ofensa ao pacto federativo), tornando irrelevante o erro procedimental de contagem de votos do veto.

O foco deve ser a preservação da competência do Executivo e a observância dos mandamentos da LRF.





O questionamento sobre a "lacuna numérica" refere-se à interrupção na sequência das leis municipais. O sistema de numeração das leis visa garantir a integridade, publicidade e rastreabilidade do ordenamento jurídico.

Uma vez que o número 10.834 foi formalmente atribuído, a lei foi promulgada e publicada, e o ato da CMSA de declará-la ineficaz é juridicamente inválido, o número deve ser considerado como utilizado. Se a lei for definitivamente anulada pelo Judiciário via ADIN, ou se for considerado que o veto foi mantido (o que significa que a promulgação foi indevida), o número 10.834 não deve, em hipótese alguma, ser reutilizado para uma futura lei.

A reutilização do número de uma lei que já foi objeto de promulgação, publicação e ampla controvérsia pública (inclusive com cobertura midiática) criaria um risco inaceitável de ambiguidade e incerteza hermenêutica no futuro. A segurança jurídica exige que a sequência numérica prossiga a partir do número subsequente, ou seja, Lei nº 10.835, mantendo-se o registro histórico da Lei nº 10.834 com a anotação de sua declaração de inconstitucionalidade (quando proferida pelo Judiciário) ou ineficácia procedimental.

Diante do exposto, conclui-se que:

1. **Inconstitucionalidade Material e Formal:** A Lei Municipal nº 10.834, de 03 de abril de 2025, é manifestamente inconstitucional por vício de iniciativa (Art. 42, III, IV, V e VI, LOM/SA e Art. 61, § 1º, II, CF/88), por criar despesa permanente sem lastro orçamentário (Art. 16 e 17 da LRF) e por interferir na esfera de competência do Estado (acionamento de COPOM/COBOM).

2. **Ilegalidade da Errata:** O ato da Câmara Municipal de Santo André de declarar a Lei nº 10.834/2025 como ineficaz por meio de Errata é juridicamente nulo por vício de competência e forma, configurando invasão da esfera reservada ao Poder





Judiciário (controle de constitucionalidade). A lei, embora viciada, permanece formalmente vigente até decisão judicial em contrário.

3. **Lacuna Numérica:** A numeração da sequência legal municipal deve prosseguir a partir do número 10.835, devendo o número 10.834 ser preservado, com a devida anotação de sua declaração de nulidade ou ineficácia no registro oficial, para garantir a integridade e segurança jurídica do acervo normativo.

Cabe dizer que o presente parecer é de natureza estritamente jurídica e não aborda questões relativas à conveniência, tampouco se presta a validar as manifestações da área.

Sendo, de momento, salvo melhor juízo, o que cumpria relatar, informar e sugerir, encaminho o presente parecer para apreciação, ciência e ulteriores providências e deliberações que entender por bem determinar, sendo certo e indubitoso que Vossa Senhoria, ao final, como de hábito, melhor dirá.

Santo André, 4 de novembro de 2025.

Alexandre Cordeiro de Brito

Consultor Geral





PREFEITURA DE
SANTO ANDRÉ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ

FOLHA DE INFORMAÇÃO	Processo	Exercício	Fls.	RUBRICA
	9589	2024	63	

À

Chefia de Gabinete

Sra. Secretária,

Em atenção ao parecer jurídico exarado pela d. Consultoria Geral, às fls. 56/62, cujo teor acolhemos, encaminha-se o presente expediente para análise e manifestação de Vossa Senhoria.

Santo André, 11 de novembro de 2025.

SÉRGIO APARECIDO MACÁRIO

Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos

