



Pirassununga, 27 de abril de 2026

**Propositura:** Projeto de Lei Nº 46/2026 - Legislativo

**Autoria:** Vereador Theo Santos de Souza (“Capitão Theo”)

**Assunto:** *Dispõe sobre a criação do Programa Municipal denominado censo de animais domésticos.*

## Parecer Jurídico

*O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.*

*A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.*

**EMENTA:** PROJETO DE LEI Nº 46/2026 – CADASTRO MUNICIPAL DE ANIMAIS DOMÉSTICOS (CENSO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS – CAD). COMPETÊNCIA MATERIAL DO MUNICÍPIO EM SAÚDE PÚBLICA, MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL RECONHECIDA. COMPATIBILIDADE TEMÁTICA COM O CADASTRO NACIONAL DE ANIMAIS DOMÉSTICOS. EXISTÊNCIA DE NORMAS MUNICIPAIS CORRELATAS (LEIS Nº 5.000/2016 E Nº 5.456/2019) QUE EXIGEM HARMONIZAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE RISCO JURÍDICO QUANTO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E À INICIATIVA, EM RAZÃO DO DETALHAMENTO DOS MEIOS DE EXECUÇÃO (VISITAS DOMICILIARES E CRIAÇÃO CONCOMITANTE DE BANCO DE DADOS), BEM COMO QUANTO À OBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DA LGPD. **POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DOS PONTOS ESSENCIAIS MEDIANTE AJUSTES REDACIONAIS E INTEGRAÇÃO COM O SISTEMA NORMATIVO VIGENTE.**

## Relatório

Trata-se do **Projeto de Lei nº 46/2026**, de autoria do vereador Théo Santos de Souza (Capitão Théo) cujo objeto é a criação do programa denominado **Censo de Animais Domésticos (CAD)**.

O texto articulado do projeto estabelece as seguintes diretrizes operacionais e administrativas:



- **Instituição do Programa (Art. 1º):** É criado o Cadastro Municipal de Animais Domésticos, definido como um programa permanente para o reconhecimento do número e da localização de animais domésticos no município.
- **Execução e Regulamentação (Art. 2º):** A responsabilidade pela realização do censo é atribuída ao órgão ou departamento municipal competente, conforme for definido em regulamentação posterior pelo Chefe do Poder Executivo.
- **Coleta de Dados (Art. 3º):** É prevista a realização de visitas domiciliares por agentes designados para o preenchimento de questionários padronizados. O conteúdo mínimo do questionário abrange:
  - Quantidade, sexo, idade aproximada e condição reprodutiva (esterilização) dos animais.
  - Situação vacinal, tipo e periodicidade da alimentação e condições de abrigo.
  - Identificação do proprietário e do agente vistoriador, além do histórico de doenças e características de espécie e raça.
  - O parágrafo único determina a observância obrigatória aos ditames da **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018)**.
- **Parcerias e Convênios (Art. 4º):** É autorizada a celebração de convênios, consórcios ou instrumentos similares com universidades ou entidades sem fins lucrativos voltadas à proteção animal, desde que estas estejam constituídas há pelo menos um ano.
- **Banco de Dados de Zoonoses (Art. 5º):** A partir dos dados coletados, é determinada a criação de um banco de dados para o controle de zoonoses, o qual deve ser estruturado de forma concomitante à realização do censo para fins de otimização da execução.
- **Notificação de Maus-Tratos (Art. 6º):** É imposto ao agente o dever de comunicar aos órgãos de segurança pública a constatação de sinais de maus-tratos, visando a apuração de crimes previstos na Lei Federal nº 9.605/1998.
- **Disposições Finais (Arts. 7º e 8º):** É conferido ao Poder Executivo o poder de regulamentar a lei e estabelecida a entrada em vigor na data de sua publicação.

O autor sustenta que o crescimento da população de cães e gatos no município demanda planejamento e controle para evitar problemas de saúde pública, como zoonoses e acidentes. É argumentado que o censo servirá como base técnica para a formulação de políticas de bem-estar animal e meio ambiente. A fundamentação invoca a competência municipal para legislar sobre interesse local e meio ambiente, citando o Tema 145



do Supremo Tribunal Federal e o Tema 917 relativo à inexistência de invasão de atribuições do Poder Executivo em normas que fixam diretrizes gerais.

O processo legislativo do Projeto de Lei nº 46/2026 é composto pelos seguintes documentos:

1. **Texto do Projeto de Lei:** Redação articulada contendo oito artigos.
2. **Justificativa:** Exposição de motivos técnicos e jurídicos assinada pelo vereador proponente.
3. **Análise de Prevenção Legislativa (Anexo nº 371/2026):** Certidão emitida que identifica normas correlatas (Leis Municipais nº 5.456/2019 e nº 5.000/2016) e fornece subsídios sobre competência, reserva de administração e impacto financeiro.

É a síntese do necessário.

## Fundamentação

### Competência constitucional e orgânica do Município em matéria ambiental, sanitária e de proteção animal

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, VI e VII, competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora. O art. 24, VI, por sua vez, atribui à União, Estados e Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição, cabendo aos Municípios suplementar essa legislação nos termos do art. 30, II.

Além disso, o art. 30, I e II da Constituição Federal confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que inclui a disciplina de saúde pública, controle de zoonoses e proteção animal em sua dimensão local.



O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 586.224/SP (Tema 145 da repercussão geral), fixou a tese de que “*o Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)*”.

No âmbito local, a Lei Orgânica prevê, em seu art. 5º, XX, competência privativa municipal para “*dispor sobre registro, vacinação e captura de animais, com a finalidade precípua de erradicação da raiva e outras moléstias de que possam ser portadores ou transmissores*”. O art. 6º, VI e VII, também reproduz a competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como preservar a fauna e a flora, em consonância com a Constituição Federal.

O objeto do Projeto de Lei nº 46/2026 enquanto instituição de cadastro municipal de animais domésticos, com coleta de dados sobre população de animais, vacinação, esterilização, condições de abrigo e histórico de doenças, insere-se claramente nesse espectro de competência municipal, vinculando-se a políticas de saúde pública (controle de zoonoses), proteção animal e meio ambiente, em âmbito local.

Trata-se de medida de planejamento e gestão de informações, apta a subsidiar ações de vacinação, esterilização, combate a maus-tratos e controle da população de animais de companhia, sem afastar ou contrariar normas gerais federais ou estaduais sobre a matéria.

Nessa perspectiva, constata-se competência material do Município para legislar sobre o tema, desde que respeitados os limites constitucionais de harmonização com a disciplina federal e estadual, em especial no tocante a proteção de dados e às normas gerais ambientais e sanitárias.



## **Compatibilidade com a Lei Federal nº 15.046/2024 e o Decreto Federal nº 12.439/2025 (Cadastro Nacional de Animais Domésticos)**

Foi identificada, no plano federal, a edição da Lei nº 15.046, de 17 de dezembro de 2024, que “*autoriza a criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos*”, relativa a animais de companhia ou estimação.

A referida lei dispõe que a União poderá criar e manter o Cadastro Nacional de Animais Domésticos, com descentralização de seu acesso aos demais entes federados, prevendo que, caso instituído, os animais serão cadastrados nos Municípios e no Distrito Federal, com fiscalização e centralização dos dados pelos Estados e pela União, bem como o fornecimento, pela União, de modelo comum de cadastro a ser observado pelos entes.

A Lei nº 15.046/2024 também define conteúdo mínimo do cadastro, incluindo número de identidade e CPF do proprietário, endereço, local onde o animal é mantido, procedência, espécie, raça, sexo, idade real ou presumida, vacinas aplicadas, doenças contraídas ou em tratamento e eventual uso de chip, além da obrigação de informar venda, doação ou morte do animal.

O Decreto nº 12.439, de 17 de abril de 2025, instituiu o Programa Nacional de Proteção e Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos e o Cadastro Nacional de Animais Domésticos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, estabelecendo diretrizes para apoio financeiro e técnico aos entes federativos para ações de esterilização, microchipagem e registro, com vistas ao controle populacional, bem-estar animal, prevenção do abandono e da acumulação, e redução de animais em situação de rua.

O Projeto de Lei nº 46/2026 é materialmente convergente com esse marco federal, pois também prevê a coleta de informações sobre espécie, raça, idade, vacinação e doenças dos animais, bem como dados de identificação do proprietário e localização, para fins de planejamento de políticas públicas e controle de zoonoses.

Não se verifica, na redação do projeto, qualquer disposição em sentido contrário ao modelo federal.



Há potencial de que o cadastro municipal venha a se constituir em base local de alimentação do Cadastro Nacional, desde que a regulamentação municipal observe o modelo comum que venha a ser fornecido pela União.

A análise de prevenção legislativa corretamente aponta a necessidade de compatibilização do cadastro municipal com a disciplina federal superveniente, de modo a evitar duplicidade de bases ou divergências de campos informacionais. Em termos de técnica legislativa, seria recomendável o aperfeiçoamento do art. 5º ou a inclusão de dispositivo expresso estabelecendo que o banco de dados municipal deverá observar, no que couber, o modelo e as diretrizes do Cadastro Nacional de Animais Domésticos, quando instituído, para permitir integração e compartilhamento eficiente de dados entre os níveis federativos.

## **Iniciativa legislativa, reserva de administração e Tema 917 do STF**

A Lei Orgânica do Município dispõe, em seu art. 33, caput, que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Câmara de Vereadores, ao Prefeito e aos cidadãos, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privativa.

O §1º do mesmo artigo estabelece serem de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- (i) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- (ii) regime jurídico e estatuto dos servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- (iii) organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração;
- (iv) criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração; e
- (v) plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

O Projeto de Lei nº 46/2026 é de iniciativa parlamentar e não cria cargos, empregos ou funções públicas, não altera regime jurídico de servidores nem estrutura formal de órgãos ou Secretarias.



A proposição institui programa permanente (CAD) e define obrigações de fazer para o Poder Executivo, tais como realização de censo, coleta de dados, criação de banco de dados e comunicação de maus-tratos, atribuindo genericamente ao “*órgão, departamento ou similar, de acordo com a regulamentação do Chefe do Poder Executivo*” a responsabilidade pela execução.

A questão central reside em saber se tais comandos configuram mera fixação de diretrizes de política pública, compatível com iniciativa parlamentar, ou se implicam invasão da reserva de administração ao detalhar meios de execução e atribuições concretas de órgãos da Administração, o que seria matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da repercussão geral, firmou a tese de que “*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*”.

No *leading case* do Tema 917, a Corte analisou lei municipal de iniciativa parlamentar que tornava obrigatória a instalação de câmeras de segurança em escolas municipais e em seu entorno, concluindo pela constitucionalidade da norma, por entender que a criação de obrigação material de fazer, com eventual despesa, não implicava ingerência na estrutura interna do Executivo nem modificava atribuições de órgãos ou regime dos servidores.

A doutrina e a jurisprudência derivadas desse precedente têm reforçado a distinção entre a “*reserva de administração*” enquanto núcleo intangível de organização da máquina administrativa e a possibilidade de o Legislativo, por iniciativa parlamentar, instituir programas e políticas públicas, inclusive com repercussão orçamentária, **desde que não interfira diretamente na organização interna e no regime de pessoal.**

No caso em análise, o projeto, ao determinar que “*os agentes designados, em suas visitas domiciliares, deverão preencher questionário padronizado*” (art. 3º caput) e ao impor a criação concomitante de banco de dados de controle de zoonoses (art. 5º e parágrafo único), aproxima-se de um desenho mais detalhado dos meios de execução da política pública, o que foi identificado na Análise de Prevenção Legislativa como “*indícios de violação à reserva de administração*”, com risco jurídico de vício de iniciativa.



Ao mesmo tempo, a norma não identifica órgão específico, não aumenta quadro de pessoal, não define carga horária nem reestrutura secretarias, preservando ao Chefe do Executivo a escolha de qual unidade administrativa exercerá tais funções e como organizar internamente seus recursos humanos.

À luz do Tema 917, há margem razoável para interpretar o projeto como fixação de programa e de conteúdo mínimo de informações a serem coletadas, deixando a cargo do Executivo, por regulamento, a definição da periodicidade, do método de coleta (visitas domiciliares, autodeclaração, canais digitais, campanhas integradas etc.) e da alocação de servidores, em linha com o precedente que admite leis parlamentares que criam deveres materiais, mas não reestruturam órgãos.

Não se pode ignorar, todavia, que quanto mais pormenorizada a lei se apresente quanto aos meios de execução como, por exemplo, impondo visitas domiciliares obrigatórias e criação concomitante de sistemas informatizados, maior a probabilidade de que se entenda violada a discricionariedade administrativa, sobretudo em contextos em que a Administração não disponha de estrutura mínima para cumprir tais exigências sem reorganizar seus serviços.

Diante desse quadro, identifica-se potencial risco jurídico de questionamento por vício de iniciativa, embora não se trate de inconstitucionalidade formal manifesta, considerando a orientação mais recente do STF em favor da validade de leis parlamentares que instituem políticas públicas sem interferir diretamente na estrutura e atribuições internas da Administração.

Esse risco pode ser significativamente reduzido por ajustes pontuais na redação dos arts. 3º e 5º, de modo a reforçar o caráter de diretriz e a deixar mais nítida a competência do Executivo para definir método, cronograma e forma de execução, como adiante indicado.

## **Impacto orçamentário-financeiro e Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Instituição do Censo de Animais Domésticos como programa permanente, com realização de visitas domiciliares por agentes designados,



elaboração e aplicação de questionários padronizados, criação e manutenção de banco de dados de controle de zoonoses e eventual celebração de convênios com entidades e universidades, tem potencial de produzir aumento de despesa pública, inclusive de caráter continuado, com pessoal, sistemas de informação, equipamentos e ações de campo.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) dispõe, em seu art. 16, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada de:

- i) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e
- ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

O art. 17 define despesa obrigatória de caráter continuado como aquela derivada de lei, medida provisória ou ato normativo que fixe obrigação de execução por período superior a dois exercícios, e exige que os atos que criarem ou aumentarem tais despesas sejam instruídos com a estimativa de impacto e demonstração de origem dos recursos de custeio.

A Análise de Prevenção Legislativa pontuou que o Projeto de Lei nº 46/2026 “*possui potencial de repercussão orçamentária e financeira*” e recomenda exame à luz dos arts. 15 e 16 da LRF, notando que o texto não traz cláusula específica de adequação orçamentária nem estimativa prévia de custos. O que se confirma na avaliação ora realizada.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, especialmente a do TCE-SP, tem reiteradamente advertido quanto à necessidade de se evitar a criação de programas permanentes sem a devida previsão orçamentária e sem o cumprimento das exigências do art. 16 da LRF, sob pena de caracterização de despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Do ponto de vista estritamente formal, a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no bojo da proposição não implica, por si só, inconstitucionalidade da lei, mas condiciona a sua executoriedade plena à prévia adequação orçamentária e financeira, sob pena de responsabilização dos gestores que implementarem ações sem observância da LRF.



Do ponto de vista do processo legislativo responsável, recomenda-se que a Câmara Municipal, por meio de suas Comissões competentes, solicite manifestação do Poder Executivo sobre o impacto orçamentário-financeiro e sobre a forma de custeio do programa, de modo a instruir o processo e permitir que a deliberação parlamentar leve em conta as limitações fiscais do Município.

Como ajuste de técnica legislativa e medida de redução de risco, pode ser considerada a inclusão de dispositivo prevendo que “*a implementação do Programa observará as disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis orçamentárias anuais, nos termos da legislação de responsabilidade fiscal*”, sem prejuízo da necessidade de estudos específicos quando da efetiva execução.

Ainda assim, tal cláusula geral não substitui a obrigação, imposta pela LRF, de instruir atos que criem ou ampliem despesa obrigatória com estimativa de impacto e demonstração de origem dos recursos.

## **Proteção de dados pessoais (LGPD) e tratamento de dados pelo Poder Público**

O art. 3º, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 46/2026 determina que, na coleta e tratamento dos dados, devem ser respeitados os ditames da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD).

A LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado, com o objetivo de proteger direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Os dados a serem coletados pelo Programa, especialmente os de identificação do proprietário, endereço, localização do animal, histórico de doenças, dentre outros, configuram dados pessoais e, em alguns casos, dados sensíveis, na medida em que podem revelar aspectos de saúde ou de vulnerabilidade dos titulares.

A LGPD estabelece, em seu art. 23, regras específicas para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, exigindo que esse tratamento seja realizado para atendimento de finalidade pública legítima, na persecução do interesse público,



com o objetivo de executar competências legais ou cumprir atribuições do serviço público, com transparência quanto à base legal, finalidade, procedimentos e práticas utilizadas.

A remissão expressa à LGPD, embora genérica, constitui salvaguarda importante, na medida em que condiciona a operacionalização do cadastro à observância das bases legais, princípios de necessidade, adequação e segurança, bem como às obrigações de transparência e de indicação de encarregado de dados.

Cumprir registrar que a regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo deverá detalhar a finalidade pública específica do cadastro (controle de zoonoses, bem-estar animal, planejamento de políticas), a base legal para o tratamento de dados, as medidas de segurança da informação, os fluxos de compartilhamento com outros órgãos e a forma de atendimento aos direitos dos titulares, em consonância com os arts. 23 e 26 da LGPD.

Sob o prisma da constitucionalidade, a previsão do art. 3º parágrafo único é compatível com o regime nacional de proteção de dados, inclusive com a recente Emenda Constitucional nº 115, que incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais e atribuiu à União competência privativa para legislar sobre a matéria.

O projeto não inova em normas gerais de proteção de dados, limitando-se a remeter à LGPD, o que é juridicamente adequado.

## **Compatibilidade com legislação municipal pré-existente**

A certidão de Análise de Prevenção Legislativa identificou, como normas municipais correlatas, a Lei nº 5.456/2019, que regulariza doação de animais e institui o Cadastro de Animais Doados de Pirassununga (CADP), e a Lei nº 5.000/2016, que trata de proteção animal, do Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal e de cadastro de entidades protetoras.

O comparativo entre o Projeto de Lei nº 46/2026 e as leis municipais vigentes (nº 5.000/2016 e nº 5.456/2019) revela que, embora tratem do mesmo tema central (bem-estar e controle de animais), as normas possuem escopos, metodologias e finalidades distintas que demandam harmonização jurídica.



## Escopo e Abrangência dos Cadastros

O Projeto de Lei nº 46/2026 (CAD) institui um censo permanente e universal. O foco é o reconhecimento numérico e a localização de todos os animais domésticos residentes no município, independentemente de sua origem ou condição.

A Lei nº 5.456/2019 (CADP), por sua vez, cria o Cadastro de Animais Doados de Pirassununga. Sua abrangência é restrita, incidindo apenas sobre animais que passam pelo processo de doação em eventos, feiras ou estabelecimentos comerciais.

Já a Lei nº 5.000/2016 (COMBEA) autoriza o Conselho a propor o registro de cães e gatos e institui o cadastro específico de entidades de proteção animal, sem prever a coleta de dados censitários domiciliares.

## Metodologia de Coleta de Dados

O PL nº 46/2026 propõe uma busca ativa, com a realização de visitas domiciliares por agentes designados para o preenchimento de questionários padronizados contendo 11 itens detalhados (idade, alimentação, histórico de doenças, etc.).

A Lei nº 5.456/2019 utiliza uma coleta passiva vinculada ao ato jurídico, na qual o doador deve registrar os dados do animal e do novo proprietário em um inventário mantido por cinco anos,

A Lei nº 5.000/2016 foca em diretrizes e campanhas, incentivando a conscientização para o registro, mas sem definir um procedimento operacional de campo.

## Finalidade e Governança

O PL nº 46/2026 visa a criação de um banco de dados de controle de zoonoses e a otimização da execução de políticas de saúde pública. A execução cabe ao órgão municipal que for definido por regulamentação executiva.

A Lei nº 5.456/2019 tem como fim o resguardo da segurança jurídica nas doações e a garantia do monitoramento do bem-estar do animal adotado.



Já a Lei nº 5.000/2016 estabelece o COMBEA como órgão colegiado e deliberativo para estudar e propor a Política Municipal de Proteção e Defesa dos Animais.

## **Análise de Conflitos e Necessidade de Harmonização**

Conforme apontado na Certidão de Análise de Prevenção Legislativa (Anexo nº 371/2026), o novo projeto apresenta pontos que exigem cautela técnica:

Existe o risco de duplicidade de registros e conflitos de competência entre os programas, o que pode gerar ineficiência administrativa.

Enquanto as Leis 5.000/2016 e 5.456/2019 focam em diretrizes e regramentos de conduta, o PL 46/2026 avança sobre a organização administrativa ao apontar o meio específico de execução (visitas domiciliares), o que pode configurar vício de iniciativa por interferir na discricionariedade do Executivo.

Diferente das leis anteriores, o PL 46/2026 demanda estrutura de pessoal e sistemas permanentes de campo, atraindo a necessidade de instrução com estudo de impacto financeiro (Arts. 15 e 16 da LRF).

Em síntese, o PL 46/2026 é mais amplo em termos de coleta de dados populacionais, mas precisa ser tecnicamente integrado às competências já atribuídas ao COMBEA e aos cadastros de doação existentes para evitar antinomias no ordenamento jurídico local.

Essa circunstância indica a necessidade de harmonização normativa, de modo a evitar sobreposição de cadastros, duplicidade de registros e conflitos de competência entre programas e órgãos já existentes e o novo Cadastro Municipal de Animais Domésticos (CAD).

Em termos de técnica legislativa, recomenda-se avaliar, na fase de emendas, a possibilidade de prever, no Projeto de Lei nº 46/2026, que o cadastro ora instituído poderá integrar ou consolidar informações de cadastros já existentes (como o Cadastro de Animais Doados), mediante regulamentação; e remeter às estruturas instituídas pela Lei nº 5.000/2016, em especial ao Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, para fins de articulação institucional.



Tais ajustes não se apresentam como condição de constitucionalidade da proposição, mas como medida de racionalização do arcabouço normativo local, evitando fragmentação de políticas públicas e cadastros paralelos sobre o mesmo universo de animais e tutores.

## **Dever de comunicação de maus-tratos e competência penal da União**

O art. 6º do Projeto de Lei prevê que, “*constatados sinais de maus-tratos, deverá o agente comunicar os órgãos de segurança pública para eventual apuração do crime descrito no art. 32, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*”. A Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais) tipifica, em seu art. 32, as condutas de praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais, estabelecendo sanções penais para tais delitos, cuja disciplina é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, que reserva à União a legislação sobre direito penal.

O dispositivo do projeto não cria nova infração penal, não altera o tipo penal existente nem inova em matéria de sanções, limitando-se a estabelecer dever administrativo de comunicação de fato potencialmente criminoso aos órgãos de segurança pública, para fins de eventual apuração. Esta previsão é juridicamente possível, desde que não se pretenda tipificar condutas ou criar sanções penais municipais, matéria efetivamente reservada à União.

Nesse sentido, a norma em exame se harmoniza com a competência penal federal, reforçando o dever de colaboração dos agentes públicos municipais na repressão a maus-tratos a animais, sem invadir a esfera legislativa penal. A forma concreta de comunicação (canais, fluxos e protocolos) poderá ser objeto de regulamentação pelo Executivo, em consonância com as atribuições das polícias e demais órgãos de segurança.

## **Riscos jurídicos identificados**

Do ponto de vista material, o Projeto de Lei nº 46/2026 versa sobre tema inserido na competência municipal (meio ambiente, saúde pública,



proteção animal, controle de zoonoses e interesse local), em harmonia com os arts. 23, 24 e 30 da Constituição Federal, com a Lei Orgânica municipal e com a tese firmada pelo STF no Tema 145. Há compatibilidade temática com a legislação federal superveniente que institui o Cadastro Nacional de Animais Domésticos, havendo, inclusive, potencial de integração entre o cadastro municipal e o cadastro nacional.

Os riscos jurídicos concentram-se, assim, em três eixos principais, a saber, o da reserva de administração e iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão do grau de detalhamento dos meios de execução (visitas domiciliares, questionários padronizados e criação concomitante de banco de dados); a ausência do impacto orçamentário-financeiro e necessidade de observância dos arts. 16 e 17 da LRF, diante da instituição de programa permanente com provável despesa continuada; e a necessidade de harmonização com legislação municipal pré-existente e de regulamentação em conformidade com a LGPD.

A orientação jurisprudencial consolidada no Tema 917 do STF favorece a leitura de que leis de iniciativa parlamentar que instituem programas e criam obrigações de fazer ao Executivo, com repercussão orçamentária, não são inconstitucionais se não interferirem diretamente na estrutura de órgãos, atribuições internas e regime de servidores.

Ainda assim, quanto mais a lei restringir a discricionariedade do Executivo nos meios de execução, maior será o risco de que se entenda violada a reserva de administração, especialmente em contextos de recursos limitados e necessidade de planejamento próprio pelo gestor.

No plano fiscal, a ausência, no momento, de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de demonstração de adequação orçamentária, em tese, não compromete, de imediato, a validade formal da proposição, mas sinaliza a necessidade de instrução complementar do processo legislativo e de cuidado redobrado na implementação, sob pena de apontamentos pelos órgãos de controle.

Por fim, a compatibilidade com a legislação municipal vigente e com a LGPD depende, em grande medida, da forma como o Executivo vier a regulamentar a lei, o que recomenda consignar expressamente, no parecer, a necessidade de observância desses marcos normativos.



## Ajustes saneadores sugeridos

Sem adentrar em juízos de conveniência ou oportunidade, indicam-se, como ajustes recomendados aptos a reduzir os riscos jurídicos identificados, as seguintes linhas de aperfeiçoamento, a serem examinadas pelas Comissões competentes:

1. Reformulação do art. 3º para reforçar o caráter diretivo e a discricionariedade do Executivo quanto aos meios de execução. Poder-se-ia substituir a redação que impõe “*visitas domiciliares*” por formulação que preveja que o cadastro poderá ser alimentado por meio de coleta de informações junto aos munícipes, em formulários ou questionários cujo modelo e forma de aplicação serão definidos em regulamento pelo Poder Executivo, mantendo o rol atual de informações como conteúdo mínimo desejável, sem engessar a metodologia.
2. Ajuste do art. 5º e de seu parágrafo único para transformar a determinação de criação concomitante do banco de dados em autorização/diretriz, com remissão ao Cadastro Nacional de Animais Domésticos. Poder-se-ia prever que o Poder Executivo “*instituirá e manterá*”, mediante regulamentação, banco de dados de controle de zoonoses, observados o modelo e as diretrizes do Cadastro Nacional de Animais Domésticos, quando instituído pela União, facultando-se ao Executivo estabelecer o cronograma e a forma de implementação em função das disponibilidades orçamentárias e tecnológicas.
3. Inclusão de cláusula geral de observância da responsabilidade fiscal. Considerando a LRF, pode ser avaliada a inclusão de dispositivo estabelecendo que “*a implementação do Programa de que trata esta Lei observará as disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis orçamentárias anuais e a legislação de responsabilidade fiscal*”, sem prejuízo da necessidade de, quando da execução, serem cumpridas as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.
4. Previsão de integração com cadastros e estruturas já existentes na legislação municipal. À vista das Leis nº 5.456/2019 (Cadastro de Animais Doados) e nº 5.000/2016 (proteção animal e Conselho Municipal), é recomendável previsão expressa de que o Cadastro Municipal de Animais Domésticos poderá integrar-se ou compartilhar dados com cadastros existentes, bem como articular-se com o Conselho de Proteção e Bem-Estar Animal, conforme dispuser o regulamento.



5. Reforço, na justificativa e na regulamentação, da observância à LGPD. Embora o art. 3º parágrafo único já remeta à LGPD, convém que a regulamentação detalhe a finalidade pública do cadastro, a base legal para o tratamento dos dados, as medidas de segurança e os protocolos de atendimento aos direitos dos titulares, em conformidade com os arts. 23 e 26 da Lei nº 13.709/2018 e com a orientação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Tais ajustes não alteram o núcleo material da política pública pretendida (instituição de cadastro municipal de animais domésticos voltado à saúde pública, bem-estar animal e meio ambiente), mas tem o potencial de reduzir os riscos de alegação de vício de iniciativa, de violação à reserva de administração e de inconsistência com a LRF e com a legislação federal de proteção de dados.

## Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 46/2026 trata de matéria inserida na competência legislativa municipal, em consonância com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município e com a jurisprudência do STF sobre competência municipal em matéria ambiental (Tema 145), bem como em linha de convergência com a legislação federal que institui o Cadastro Nacional de Animais Domésticos.

Identificam-se, todavia, riscos jurídicos relacionados à reserva de administração e ao vício de iniciativa, em razão do detalhamento dos meios de execução (art. 3º e art. 5º), bem como à necessidade de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante do potencial de aumento de despesa decorrente da instituição de programa permanente, além da imprescindível harmonização com a legislação municipal pré-existente e da regulamentação em conformidade com a LGPD.

À vista disso, opina-se pela continuidade da tramitação do Projeto de Lei nº 46/2026, condicionada ao saneamento dos pontos recomendados acima indicados, mediante ajustes de redação nos arts. 3º e 5º (para reforçar o caráter diretivo e resguardar a discricionariedade do Executivo), previsão de observância da responsabilidade fiscal e explicitação da integração com o Cadastro Nacional de Animais Domésticos e com os cadastros e estruturas já instituídos pela legislação municipal, ficando



consignado que a ausência de tais ajustes mantém em patamar relevante o risco de questionamento formal da norma por afronta à reserva de administração e à LRF.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura com as ressalvas supracitadas, nos termos procedimentais.

É o parecer.

**Mauro Zamaro**  
Procurador Legislativo  
OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA  
Município de Interesse Turístico



---

**DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA**

**Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.**

**Assinaturas Digitais**

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=PB5U53Z8BN0W03JF>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: PB5U-53Z8-BN0W-03JF**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 46/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: PB5U-53Z8-BN0W-03JF