



Pirassununga, 29 de setembro de 2026

Propositura: *Veto total aposto ao Projeto de Lei nº 46/2026 (Autógrafo de Lei nº 6.646/2026)*

Autoria: Prefeito Municipal

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

Parecer Jurídico

EMENTA: PARECER JURÍDICO. VETO TOTAL Nº 1/2026 AO PROJETO DE LEI Nº 46/2026 (AUTÓGRAFO DE LEI Nº 6.646/2026). INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL CENSO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS (CAD). **MANUTENÇÃO DO VETO VIÁVEL SE RECONHECIDA A ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA, INVASÃO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARA O CASO DE NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DO VETO. APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** EMENDA MODIFICATIVA Nº 2/2026 QUE CONVERTEU COMANDOS IMPERATIVOS EM DIRETRIZES AUTORIZATIVAS. PRESERVAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM O TEMA 145 DO STF, COM A LEI FEDERAL Nº 15.046/2024 E COM A LGPD. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FISCAL QUE NÃO ANULA A LEI EM TESE, CONDICIONANDO APENAS A SUA EXECUÇÃO À DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FUTURA. VIABILIDADE JURÍDICA DA DERRUBADA DO VETO PELO PLENÁRIO. **EXPOSIÇÃO DE FUNDAMENTOS TANTO PARA A DERRUBADA QUANTO PARA A MANUTENÇÃO DO VETO.**

Vistos, etc...

A análise jurídica do veto total aposto ao **Projeto de Lei nº 46/2026** (Autógrafo de Lei nº 6.646/2026) é apresentada a seguir, com fundamento nos documentos integrantes da instrução processual e no arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional.

O fato jurídico avaliado consiste no ato do Chefe do Poder Executivo Municipal de vetar integralmente o Projeto de Lei nº 46/2026 (Autógrafo nº 6.646/2026), sob a justificativa de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, invasão de reserva de administração e descumprimento das normas de responsabilidade fiscal.



Verifica-se que o núcleo da conduta legislativa questionada pelo Executivo reside no ato de instituir o Programa Censo de Animais Domésticos (CAD), fixando atribuições operacionais e criando obrigação de fazer permanente para a Administração Pública Municipal.

Em apertada síntese, não se verifica perfeita subsunção entre a alegação de inconstitucionalidade formal do Executivo e a redação final do Autógrafo nº 6.646/2026, tendo em vista que a aprovação da Emenda Modificativa nº 2/2026 converteu os comandos de execução obrigatória em autorizações e diretrizes gerais, afastando a ingerência direta na estrutura administrativa.

O objeto exato da prestação consiste no juízo político-jurídico de manutenção ou derrubada do veto integral ao Autógrafo nº 6.646/2026. Em caso de derrubada do veto e promulgação da lei, a extensão da norma limita-se ao estabelecimento de programa com caráter autorizativo e diretivo, sem imposição de criação impositiva de cargos ou despesas obrigatórias de caráter continuado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro estipulada pelos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

O Poder Executivo argumentou que o Autógrafo nº 6.646/2026, ao instituir programa permanente e atribuir obrigações à Administração Municipal, impõe deveres operacionais e funcionais aos agentes públicos, violando a reserva de administração estipulada no artigo 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal e no artigo 33 da Lei Orgânica do Município.

Sustentou-se que a alteração redacional promovida pela Emenda nº 2/2026 não retirou o caráter impositivo da criação do programa, gerando despesa pública continuada sem a juntada do estudo de impacto orçamentário-financeiro exigido pelos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

O parecer da Procuradoria Geral do Município analisou a criação do programa sob a óptica de imperatividade absoluta, sustentando que a substituição de verbos cogentes por verbos autorizativos no corpo do Autógrafo nº 6.646/2026 constituiria mera maquiagem redacional. Ocorre que a conversão dos comandos em faculdades regulamentares resguarda integralmente a margem de



discrecionabilidade do Prefeito Municipal quanto à oportunidade, ao cronograma e aos meios de implementação, o que afasta a alegada agressão à reserva de administração.

O STF fixou a tese de que *"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, originada na Câmara de Vereadores, institua política pública e estabeleça diretrizes gerais, ainda que gere despesas para a Administração Pública, desde que não crie ou altere a estrutura de órgãos, atribuições internas ou o regime jurídico dos servidores"*¹.

O Autógrafo nº 6.646/2026 enquadra-se na tese do Tema 917, pois não criou cargos públicos nem alterou organogramas de Secretarias.

O STF reconheceu a competência do Município para legislar sobre proteção ambiental e saúde pública no limite do interesse local, fundamentando a legitimidade material da instituição de cadastros municipais de zoonoses².

A redação original do projeto apresentava risco de sobreposição com a Lei Municipal nº 5.000/2016 (que instituiu o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal - COMBEA) e com a Lei Municipal nº 5.456/2019 (Cadastro de Animais Doados).

O saneamento promovido pelo artigo 8º do Autógrafo aprovado determinou expressamente a integração e o compartilhamento de dados com os sistemas preexistentes, eliminando qualquer antinomia normativa vertical ou horizontal.

A competência legislativa do Município para instituir programa de cadastramento animal é respaldada pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, em alinhamento com a competência comum de proteção ao meio ambiente e combate às zoonoses (artigo 23, incisos VI e VII, da CRFB/1988). O tema insere-se na esfera de interesse local, encontrando amparo direto no artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e na tese firmada no Tema 145 do Supremo Tribunal Federal.

¹ Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ)

² Tema 145 da Repercussão Geral (RE 586.224/SP)



Não se verifica vício formal de iniciativa na proposição aprovada. As matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estão taxativamente enumeradas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal e no artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, abrangendo criação de cargos, alteração de regime jurídico de servidores e estruturação de Secretarias.

O Autógrafo nº 6.646/2026 não versa sobre nenhuma dessas hipóteses. A incidência do Tema 917 do STF assegura que a fixação de diretrizes para programas municipais por lei parlamentar é constitucional, não havendo afronta ao princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da CRFB/1988).

Em relação à conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, constata-se que a ausência de estimativa prévia do impacto orçamentário-financeiro no processo legislativo (artigo 16 da LC 101/2000) não acarreta a inconstitucionalidade formal da lei em tese, conforme jurisprudência assentada pelos Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas.

A cláusula autorizativa constante do artigo 7º do Autógrafo condiciona a execução do censo à prévia existência de dotação orçamentária específica nas leis orçamentárias anuais (LOA e LDO), o que resguarda a gestão fiscal sem inquinar o diploma de nulidade.

O Autógrafo de Lei nº 6.646/2026 observa os preceitos da Lei Complementar Federal nº 95/1998, apresentando clareza, precisão, ementa correlata, artigos articulados e cláusulas de integração normativa e vigência.

Viabilidade Jurídica dos cenários

Manutenção do Veto

A eventual manutenção do Veto poderia ser fundamentada na preservação da estrita prudência fiscal, sob o argumento de que custos operacionais contínuos seriam atraídos pela instituição de programa permanente sem a juntada do estudo técnico de impacto financeiro estipulado pelo artigo 16 da Lei de



Responsabilidade Fiscal. Sob essa perspectiva, prestigiar-se-ia a alegação de conveniência do Poder Executivo quanto ao momento de assunção de novas despesas.

A inconstitucionalidade formal do Autógrafo de Lei nº 6.646/2026 seria sustentada por alegada invasão da reserva de administração e por afronta ao princípio da separação dos Poderes. Argumentar-se-ia que a organização e o funcionamento do Poder Executivo seriam afetados pela criação do Programa Municipal Censo de Animais Domésticos (CAD), mediante a imposição de atribuições e deveres permanentes a agentes públicos.

A inaplicabilidade da tese firmada no Tema 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal seria defendida sob a premissa de que a obrigação de execução da política pela rede administrativa municipal não teria sido eliminada pela alteração promovida pela Emenda Modificativa nº 2/2026. Caracterizar-se-ia, assim, a ingerência na iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, alicerçada no artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal de 1988.

As disposições dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) seriam invocadas para que fosse demonstrada a ilegalidade decorrente da geração de despesa obrigatória de caráter continuado sem a devida instrução orçamentária. Pontuar-se-ia que a alocação contínua de recursos financeiros e humanos seria demandada pela operacionalização permanente do censo e pela estruturação do banco de dados, sendo exigida a juntada prévia da estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista na legislação fiscal e no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Afirmar-se-ia que as exigências legais estipuladas não seriam supridas pela inclusão de cláusula genérica de condicionamento à disponibilidade orçamentária, caracterizando-se a geração de despesa como não autorizada e irregular.

A ineficácia da utilização de termos facultativos no texto legal seria aduzida como meio para que não fosse convalidado o vício formal de iniciativa em matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Ressaltar-se-ia que a usurpação do poder de auto-organização seria configurada pela concessão de autorização legislativa para atos inseridos na discricionariedade administrativa, sendo afrontada a Lei



de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) quanto à necessidade de garantia do planejamento orçamentário e da segurança jurídica. Por conseguinte, a manutenção do veto total, formalizado pelo Ofício nº 114/2026/GOV com fulcro no artigo 37, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Pirassununga, seria entendida como medida imperativa a ser adotada para que fosse obstada a vigência de diploma eivado de nulidade formal e para que fosse resguardada a higidez fiscal do Município.

Derrubada do Veto

Fundamentar-se-ia eventual derrubada do veto na constitucionalidade formal e material do Autógrafo nº 6.646/2026, amparada pela jurisprudência vinculante do STF no Tema 917 de Repercussão Geral.

A conversão promovida pela Emenda nº 2/2026 assegurou o caráter autorizativo do programa, preservando a reserva de administração e autorizando a implementação condicionada à disponibilidade orçamentária futura. A derrubada do veto reestabelece a competência do Poder Legislativo para a fixação de políticas públicas de interesse local.

Seria sustentada a constitucionalidade formal do Autógrafo de Lei nº 6.646/2026 com fundamento na tese vinculante do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, pela qual é reconhecida a legitimidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem programas municipais e fixam diretrizes gerais.

Seria destacado que a proposição não criaria cargos públicos, não alteraria a estrutura de secretarias e nem modificaria o regime jurídico dos servidores municipais. Seria ressaltada a plena competência do Município de Pirassununga para legislar sobre interesse local, proteção ao meio ambiente e controle de zoonoses, consoante o disposto no artigo 30 da Constituição Federal e no Tema 145 do Supremo Tribunal Federal.

Seria demonstrada a ausência de vício de iniciativa e de invasão da reserva de administração em razão das alterações promovidas pela Emenda Modificativa nº 2/2026, mediante as quais os comandos imperativos foram convertidos em diretrizes autorizativas e faculdades regulamentares. Seria verificado que a definição das metodologias de coleta de dados, a fixação de cronogramas e a



regulamentação do programa teriam sido mantidas na esfera de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo Municipal. Seria defendida a perfeita harmonização do texto legal aprovado com a Lei Federal nº 15.046/2024, com a Lei Geral de Proteção de Dados e com a legislação municipal preexistente.

Seria evidenciada a compatibilidade do projeto com a Lei Complementar nº 101/2000, sob a premissa de que a ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro na fase legislativa não causaria a inconstitucionalidade da lei em tese. Seria explicitado que a exigibilidade das demonstrações fiscais exigidas pelos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal seria diferida para o momento da regulamentação e da efetiva execução financeira da despesa pública. Seria sustentado que a inclusão de cláusula expressa de observância das disponibilidades orçamentárias e das normas de responsabilidade fiscal garantiria o estrito cumprimento da gestão fiscal quando do início da implementação do programa.

Conclusão

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, para fins de deliberação plenária sobre a derrubada ou manutenção do veto apostado pelo Prefeito Municipal, 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=HK59250JRZP9N0M3>, 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: HK59-250J-RZP9-N0M3

Mauro Zamaro
Diretoria Jurídica

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 3 ao Projeto de Lei Nº 46/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: HK59-250J-RZP9-N0M3