



Pirassununga, 3 de dezembro de 2025

Propositora: Veto ao Projeto de Lei nº 81/2025

Autoria: Chefe do Poder Executivo.

Assunto: Veto total ao Projeto de Lei nº 81/2025

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Relatório

Trata-se de voto apostado ao **Projeto de Lei Nº 81/2025**

que buscava reconhecer, regulamentar e proteger o "cão comunitário." O projeto, de autoria parlamentar, estabelecia um regime de cuidados compartilhados para animais sem tutor definido, impondo deveres aos cuidadores e garantindo isenção de responsabilidade por danos.

Após receber análises jurídicas positivas que atestaram sua constitucionalidade e aprovação em todas as comissões permanentes, a proposta foi aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Casa Legislativa. O texto aprovado, convertido no Autógrafo Nº 6561/2025, foi enviado para sanção do Prefeito em novembro de 2025. Contudo, o rastreamento do processo culmina com a notificação do voto, indicando que o Poder Executivo rejeitou a proposta.

O Projeto de Lei Nº 81/2025, de autoria da Vereadora Luciana Batista – “Luciana do Léssio”, tem como ementa: *“Reconhece, regulamenta e protege o Cão Comunitário no Município de Pirassununga e dá outras providências”*.

O objetivo do PL era formalizar o vínculo comunitário, garantir a proteção contra maus-tratos e assegurar o acesso a cuidados básicos



(como vacinação, castração e identificação) para cães que estabelecem laços de dependência e manutenção com a comunidade, embora não possuam um responsável único e definido.

O projeto tramitou na Câmara Municipal de Pirassununga sob regime Ordinário.

1. Pareceres Jurídicos e de Prevenção:

- A Análise de Prevenção Legislativa (Anexo Nº 609/2025) certificou, em 13/10/2025, que não havia lei municipal em vigor ou projeto de lei em tramitação com conteúdo idêntico ou conflitante com o PL 81/2025. O documento também observou que a Lei Complementar nº 202/2023, que revogou a Lei Ordinária nº 5.103/2017, apenas faz menção ao cão comunitário, sem regulamentá-lo.
 - O Relatório Jurídico Nº 1 (15/10/2025) concluiu favoravelmente à constitucionalidade e tramitação do PL. O parecer jurídico da Câmara argumentou que a iniciativa parlamentar era legítima, pois a matéria (instituição de programa para cães comunitários) não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito, conforme precedentes do STF (ARE 878.911/RJ), que permitem leis que criam despesa sem tratar da estrutura ou regime jurídico de servidores.
2. **Pareceres das Comissões:** O projeto recebeu pareceres favoráveis de todas as seis comissões permanentes, incluindo a Comissão de Justiça, Legislação e Redação, que nada tinha a opor quanto ao aspecto legal e constitucional, e a Comissão de Finanças, Orçamento e Lavoura, que nada tinha a objetar quanto ao aspecto financeiro e orçamentário.
3. **Aprovação:** O PL 81/2025 foi aprovado em primeira discussão (29/10/2025) com 9 votos a favor e 1 abstenção, e em segunda discussão (03/11/2025) com 10 votos a favor, ambos por Maioria Absoluta.
4. **Autógrafo:** O Autógrafo de Lei nº 6561, referente ao PL 81/2025, foi encaminhado à Secretaria de Governo - PM em 04/11/2025.

O Prefeito Municipal comunicou o Veto Total ao Projeto de Lei Nº 81/2025 (Autógrafo de Lei nº 6561) fundamentando-o, principalmente, na **ilegalidade formal** da proposição, apoiado por parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município.

As justificativas para o voto total foram as seguintes:

1. Vício Formal de Iniciativa (Invasão de Competência Privativa do Executivo)

- 1.1. A proposição impõe ao Poder Executivo **obrigações diretas e específicas** relacionadas à execução de serviços públicos e estabelece rotinas operacionais.



- 1.2. Tais obrigações incluem vigilância sanitária, controle populacional de animais, manejo, esterilização, recolhimento, estruturação de programas, campanhas educativas, celebração de convênios e destinação de recursos públicos.
 - 1.3. Essas matérias estão inseridas no rol de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo**.
 - 1.4. O voto baseia-se no **Art. 33, §1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal (LOM)**, que reserva ao Prefeito as leis que dispõem sobre **“organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração”**.
 - 1.5. O conteúdo do PL adentra o campo técnico-operacional da saúde pública e controle de zoonoses, área de indiscutível competência executiva, violando também o Art. 5º, inciso XX, da LOM.
- 2. Conflito Normativo e Desnecessidade da Lei**
- 2.1. O tema já se encontra regulado pela **Lei Complementar nº 202/2023**.
 - 2.2. Esta Lei Complementar define a estrutura, competências e procedimentos relativos à vigilância sanitária e ao controle de populações animais, consolidando a estrutura administrativa e conferindo organicidade ao sistema municipal.
 - 2.3. A criação de nova disciplina por lei ordinária (o PL 81/2025) é considerada inadequada, pois gera sobreposição de atribuições, conflito com o ordenamento administrativo vigente e desorganiza a política pública recém-estruturada.
 - 2.4. A Procuradoria Geral do Município também indicou a **absoluta desnecessidade da lei**, pois a Lei Complementar nº 202/2023 já realizou uma profunda revisão, e o Executivo possui plena competência regulamentar para detalhar procedimentos específicos, se necessário.
- 3. Irregularidade Orçamentária (Violação à LRF)**
- 3.1. A proposição institui obrigações de **despesa continuada** sem a correspondente **Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro** e sem **Declaração de Adequação Orçamentária**, o que afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal.
 - 3.2. Por impor custos e rotinas a um serviço público municipal de iniciativa reservada (saúde e vigilância sanitária), o legislador não poderia fazê-lo sem a observância dos parâmetros financeiros e administrativos que cabem exclusivamente ao Executivo.
- Apoiado no conteúdo do parecer da Procuradoria Municipal, o Prefeito vetou integralmente o Projeto de Lei nº 81/2025.
- É a síntese do necessário.



Fundamentação

Ab initio, reiteram-se todos os termos do Relatório Jurídico nº 1 ao Projeto de Lei nº 81/2025.

Cumpre avaliar o voto exarado pelo Poder Executivo sob a estrita ótica jurídica sem adentrar ao juízo de valor sobre a conveniência administrativa ou a motivação para o voto.

O Veto Total exarado pelo Prefeito Municipal contra o Projeto de Lei nº 81/2025, fundamenta-se em alegações de inconstitucionalidade formal e irregularidade orçamentária que não resistem à análise jurídica rigorosa, particularmente quando confrontadas com:

1. A Lei Orgânica do Município de Pirassununga;
2. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ARE 878.911/RJ — Tema 917); e
3. Os princípios de separação de poderes e hierarquia normativa.

O voto carece de fundamento adequado, data máxima vênia ao parecer exarado pela Procuradoria Municipal no estrito uso de suas atribuições em obediência à eventual determinação superior, esta procuradoria legislativa diverge da visão ali apresentada, passando a pontuar a visão sobre cada argumento apresentado no voto.

ANÁLISE DO ARGUMENTO I — VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

O Chefe do Poder Executivo sustenta que o PL 81/2025 invade competência privativa do Executivo ao:

1. Impor obrigações diretas em vigilância sanitária e controle de zoonoses;
2. Estabelecer rotinas operacionais (esterilização, recolhimento, campanhas);
3. Obrigar celebração de convênios; e
4. Determinar alocação de recursos públicos;

Fundamentando sua visão no Art. 33, § 1º, inciso III da Lei Orgânica "são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração."



Trata-se, porém, de interpretação simplista e equivocadamente ampliada do dispositivo legal, podendo produzir algum efeito funesto de sobreposição contrária à separação dos poderes, limitando a eventual participação legislativa na definição de políticas públicas se na *ratio deciendi* para aposição de vetos sempre for avocada a “*supremacia do Executivo para legislar sobre todos os serviços públicos*”. Haverá aí algum desvio de finalidade e invasão de competência e de poderes se o Poder Legislativo nunca puder legislar sobre serviços públicos.

A Lei Orgânica é categórica (**Art. 5º, XX LOM**):

"Compete privativamente ao Município de Pirassununga [...] XX – 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."

Consequências jurídicas fundamentais:

- a) A competência é municipal, não exclusivamente executiva. O Legislativo pode regulamentar matéria de competência municipal, incluindo proteção animal.
- b) O Legislativo não invade competência privativa do Prefeito quando executa competência municipal legítima, ainda que o exercício implique despesa executiva.
- c) PL 81/2025 não cria, estrutura ou reorganiza órgãos; reconhece e disciplina categoria animal dentro da competência municipal preexistente.

Há necessidade de se distinguir o que é COMPETÊNCIA MUNICIPAL do que é COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO:

COMPETÊNCIA MUNICIPAL (Art. 5º)

- **Natureza:** Atribuição do Município como ente federativo
- **Exemplos:** Polícia sanitária, vacinação, proteção animal
- **Quem Legisla:** Câmara Municipal (livre iniciativa)
- **Característica:** Competência aberta ao Legislativo

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO

(Art. 33, § 1º)

- **Natureza:** Estrutura administrativa, regime jurídico, organização da máquina pública
- **Exemplos:** Criar/extinguir órgãos, estatutos de servidores, cargos públicos
- **Quem Legisla:** Câmara Municipal, mas exclusivamente por iniciativa do Prefeito
- **Característica:** Competência restrita ao Executivo (via Prefeito)

O PL 81/2025 opera no primeiro campo, não no segundo.



O Supremo Tribunal Federal fixou tese vinculante:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."

O PL não invade competência privativa. Lei ordinária pode criar programas que geram despesa sem reestruturar o Executivo.

Há uma aplicação de conceitos na comparação da Lei Complementar 202/2023 com o Projeto de Lei vetado que violam, em tese, a conformidade hermenêutica da razão do voto, a saber:

- Lei de Proteção (o que fazer que é de competência legislativa) com
- Lei de Estrutura (como organizar a máquina pública que é de competência privativa)

O PL 81/2025 é lei de proteção animal. A Lei Complementar 202/2023 é lei de estrutura administrativa. *Ambas podem coexistir legitimamente.*

ANÁLISE DO ARGUMENTO II — CONFLITO NORMATIVO COM LEI COMPLEMENTAR 202/2023

O Executivo sustenta que Lei Complementar nº 202/2023 já regulamentou a matéria, tornando o PL 81/2025:

- Desnecessário;
- Conflitante;
- Gerador de "sobreposição de atribuições";

Conforme jurisprudência brasileira consolidada:

"Lei Complementar e Lei Ordinária não estão em relação de hierarquia absoluta. Estão em relação de competência material. Lei Complementar é hierarquicamente superior apenas quanto às matérias que expressamente lhe são reservadas pela Constituição. Fora desse rol, lei ordinária posterior sobre matéria não reservada é válida e não pode ser controvertida por lei complementar anterior."



A Lei Complementar 202/2023 Regula estrutura administrativa da vigilância sanitária (Lei Orgânica, Art. 31 § 1º, inciso X — "estrutura administrativa do Legislativo e do Executivo") enquanto o PL 81/2025 Regula proteção de categoria animal específica (Lei Orgânica, Art. 5º, XX — matéria municipal aberta)

A Lei Complementar 202/2023 *"apenas faz menção ao cão comunitário, sem regulamentá-lo."*

Não existe conflito normativo real entre as duas leis. A Lei Complementar 202/2023, de nível estrutural, define estrutura da vigilância sanitária e estabelece suas competências gerais enquanto o PL 81/2025, que atua no nível de proteção especializada específica proteção para cães comunitários; operacionaliza direitos de categoria animal particular e estabelece diretrizes de bem-estar animal

Alegações de desnecessidade são argumentos de mérito, não de inconstitucionalidade formal.

A jurisprudência reconhece que:

1. O Legislativo possui liberdade para especificar, ampliar e detalhar proteções;
2. Leis temáticas especializadas (ex.: proteção de animais) são legítimas mesmo se matérias genéricas já existem; e
3. *"Desnecessidade"* não é vício de legalidade; é questão política à qual esta procuradoria se abstém de adentrar.

ANÁLISE DO ARGUMENTO III — IRREGULARIDADE ORÇAMENTÁRIA (LRF)

O Executivo alega que o PL institui despesa continuada sem estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (Art. 16, LRF) e sem a declaração de Adequação Orçamentária (Art. 17, LRF) e, em tese, violaria, portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto é lei programática (autoriza programa), não lei operacional (obriga ação imediata e especificada).

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige estimativa de impacto quando lei cria ou aumenta despesa permanente com operação especificada.

Quando se trata de norma programática que não fixa cronograma ou obrigações operacionais específicas, a exigência de estimativa pode ser atendida no momento da regulamentação executiva.



PL 81/2025 autoriza programa sem especificar cronograma de execução, volume de animais a processar, custo per capita, obrigações operacionais particularizadas. Tais especificações deverão ser apreciadas pela via de decreto regulamentar do Prefeito, acompanhado de nota técnica de adequação orçamentária conforme Art. 17, LRF.

A Comissão de Finanças, Orçamento e Lavoura da Câmara *"nada tinha a objetar quanto ao aspecto financeiro e orçamentário"* do projeto.

A Lei Orgânica, Art. 38, exige:

"Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

O PL satisfaz este requisito porque autoriza uso de recursos existentes (vigilância sanitária já orçada), não cria nova rubrica orçamentária e deixa operacionalização para decreto, quando será acompanhado de nota técnica.

O Art. 25 da Lei Orgânica (competência da Câmara com sanção do Prefeito, dispensada nos casos do Art. 26):

"Cabe à Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispensada esta nos casos do art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre [...] I – assuntos de interesse local, inclusive supplementando as legislações federal e estadual."

PL 81/2025 é *"assunto de interesse local"* que carecia da regulamentação adequada.

Conclusão

Desta forma, conclui-se que inexiste vício formal de iniciativa. O PL 81/2025 exerce competência municipal legítima (Art. 5º, XX da Lei Orgânica). Conforme jurisprudência do STF (ARE 878.911/RJ), lei ordinária pode criar programa que gera despesa sem invadir competência privativa do Executivo.

O suposto conflito do Projeto de Lei com a Lei Complementar 202/2023 não ocorre. As duas leis operam em campos complementares



(estrutura administrativa vs. proteção animal). Lei ordinária posterior que especifica proteção não viola lei complementar anterior.

A Irregularidade orçamentária não se configura. PL 81/2025 é lei programática. Exigências de LRF serão atendidas na regulamentação executiva. Comissão de Finanças aprovou projeto.

O veto carece de fundamento jurídico adequado e representa potencial interferência indevida do Executivo em competência legislativa legítima.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura para apreciação do voto pelos Edis, nos termos procedimentais.

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=2UYE6TJKX5SV427V>, 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: 2UYE-6TJK-X5SV-427V