



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:15

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 9/2025

ASSUNTO: Institui o canil municipal responsável pelo acolhimento e cuidado dos animais em estado de vulnerabilidade, bem como pela promoção de adoções responsáveis e dá outras providências.

PROJETO DE LEI Nº 9/2025-INSTITUI O CANIL MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELO ACOLHIMENTO E CUIDADO DOS ANIMAIS EM ESTADO DE VULNERABILIDADE, BEM COMO PELA PROMOÇÃO DE ADOÇÕES RESPONSÁVEIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 113 DO ADCT.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- **DO RELATÓRIO**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 9/2025, de autoria do vereador Chandelly Protetor, que ***“Institui o canil municipal responsável pelo acolhimento e cuidado dos animais em estado de vulnerabilidade, bem como pela promoção de adoções responsáveis e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, esse projeto de lei é crucial para a estruturação eficaz do canil municipal garantindo a aplicação apropriada das políticas de bem-estar animal e a oferta de serviços adequados para animais em condições de vulnerabilidade.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 9/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

(...)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

De outro lado, referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a

fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de

direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o

previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com

exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Acontece que, o referido projeto de lei nº 9/2025 impõe ao Executivo a forma como este deve conduzir a política pública relacionada aos animais em estado de vulnerabilidade, tolhendo indevidamente do Prefeito sua autonomia de Governo (inconstitucionalidade material, por violação à independência e harmonia entre os poderes).

Dispor sobre políticas públicas não integra a competência legislativa privativa do Executivo, mas o Legislativo não deve adentrar no modo de execução dessas políticas públicas, cuja execução é do executivo.

Nesse sentido, é o entendimento dos Tribunais, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA Nº 3.774/2021, QUE CRIA O ABRIGO MUNICIPAL DE CÃES E GATOS. ALEGADAS OFENSAS A DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE APENAS REPRODUZEM AS REGRAS DE PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DEVIDAMENTE APONTADOS NA INICIAL. CARACTERIZANDO-SE ASSIM, COMO UM MERO REFORÇO ARGUMENTATIVO DAS TESES DE INCONSTITUCIONALIDADE E NÃO PROPRIAMENTE COMO CAUSAS DE PEDIR DA DEMANDA OBJETIVA. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR EM RELAÇÃO AOS REFERIDOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA AFASTADA. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE NÃO FOI ACOMPANHADA DA NECESSÁRIA



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CLARO DESCUMPRIMENTO DA REGRA DO ART. 113 DO ADCT (NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA), EVIDENCIANDO-SE O VÍCIO FORMAL DA LEGISLAÇÃO COMBATIDA. **LEI, ADEMAIS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA, ESTRUTURA E DEFINE AS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO LIGADO AO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. OFENSA AO INC. VI DO ART. 66. DA CEPR, DO QUE TAMBÉM DECORRE SUA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA QUESTIONADA. ENFIM QUE IMPÕE AO EXECUTIVO A FORMA COMO ESTE DEVE CONDUZIR A POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA AOS ANIMAIS EM ESTADO DE ABANDONO, TOLHENDO INDEVIDAMENTE DO PREFEITO SUA AUTONOMIA DE GOVERNO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E À HARMONIA ENTRE OS PODERES (“CAPUT” DO ART. 7º DA CEPR). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO INICIAL. (TJ-PR- ADI: 00089804620228160000. NÃO DEFINIDA 0008980-46.2022.8.16.0000(ACÓRDÃO) Relator: Vilma Régia Ramos de Rezende, Data de Julgamento: 25/04/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/04/2023).(grifo nosso).**

De outro lado, **o projeto de lei possui vício de inconstitucionalidade formal**, o qual afeta toda a proposta legislativa, devido a não observância do art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Transitórias), incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, **no tocante a não inclusão da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Dispõe o artigo 113 do ADCT:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016). (grifo nosso).

Inicialmente, vale destacar que, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5816, firmou entendimento de que “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Pois bem. A Emenda Constitucional nº 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim, como o projeto de Lei nº 9/2025 visa criar uma despesa, era imprescindível a juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo, o que não se verificou.

Repise-se, o projeto de lei deveria ter sido acompanhado de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Segundo o jurista Celso de Barros Correia Neto: “(...) A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a **propor**.

A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais. (...) Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. (CORREIA NETO, Celso de Barros. Arts. 106 a 114 – ADCT. In: GOMES CANOTILHO, J. J. et. al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2389; 2390).

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão ou alteração de benefícios fiscais ou pela **criação ou alteração de despesas obrigatórias**.

É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de **eventuais criações** ou alterações de despesas obrigatórias ou de renúncia de receitas.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ao suprimir a formalização de tal mecanismo de diagnóstico financeiro do processo legislativo, foi descumprido o art. 113 do ADCT, razão pela qual o projeto de lei como um todo possui vício de inconstitucionalidade formal.

Portanto, verifica-se que o Projeto de Lei nº 9/2025 possui vício de inconstitucionalidade formal, o qual afeta toda a proposta legislativa, por ofensa ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no tocante a não inclusão, no processo legislativo, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 9/2025 apresenta vício de inconstitucionalidade formal (não observância do art. 113 do ADCT) e vício material de inconstitucionalidade (violação ao princípio da separação dos poderes), caracterizando, conseqüentemente, a inconstitucionalidade a ser apontada por esta Procuradoria.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 9/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Votuporanga, 04 de fevereiro de 2025.

ROSELAINÉ CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

Documento enviado para assinatura ao(s): ROSELAINÉ CORREIA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
e-CAM | PROCESSO ELETRÔNICO | <<<>>>DOCUMENTO OFICIAL<<<>>> DATA / HORA: 04/02/2025 15:52:15 | CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
CHAVE DE ACESSO: PROT-348660-2X7K8R-2Z0A10 | Para validar acesse nosso Portal em: <http://www.camaravotuporanga.sp.gov.br>.

