



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

ILMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDREIRA/SP

Substitutivo nº 03/2026 ao Projeto de Lei nº 40/2026

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PEDREIRA/SP**, no uso de suas atribuições legais, especialmente nos termos do artigo 44 da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade formal e por contrariedade ao interesse público, o **Substitutivo nº 03/2026 ao Projeto de Lei nº 40/2026**, que "Institui a Política Municipal de Promoção do Bem-Estar Animal no Município de Pedreira e dá outras providências", de iniciativa do Vereador João Paulo Paulella, aprovado pela Câmara Municipal, pelas razões que seguem:

RAZÕES DE VETO

I – Síntese do Substitutivo:

O Substitutivo nº 03/2026 ao Projeto de Lei nº 40/2026 tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Pedreira, a Política Municipal de Promoção do Bem-Estar Animal, destinada à proteção, ao cuidado e à promoção da dignidade dos animais domésticos e em situação de abandono.

A proposta estabelece diretrizes relacionadas à saúde pública, à vigilância zoonótica, à posse responsável, ao combate aos maus-tratos, à convivência entre pessoas e animais nos espaços públicos e à mitigação do sofrimento animal.

Prevê, ainda, que o Poder Executivo poderá incentivar ou promover a instalação de bebedouros ou pontos de hidratação em praças, parques e áreas de lazer, a implantação de sinalização educativa, o fomento a parcerias com a iniciativa privada e o apoio a campanhas de vacinação e castração.

A iniciativa revela-se meritória quanto à finalidade de proteção animal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, a proposição, tal como estruturada, não se limita à fixação de diretrizes gerais de proteção animal, avançando sobre a disciplina concreta de atos administrativos, o que acarreta vício de inconstitucionalidade formal, além de apresentar óbices administrativos que impedem sua conversão em lei.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

II.1 – Violação à iniciativa privativa do Prefeito (art. 38, IV e V, da Lei Orgânica Municipal)

Dispõe o artigo 38, incisos IV e V, da Lei Orgânica Municipal competir privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que versem sobre: organização administrativa e serviços públicos e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Registre-se, de início, que o óbice à sanção não decorre da finalidade da proposta nem do simples fato de sua iniciativa ser parlamentar.

O vício decorre do conteúdo específico da proposição. O artigo 3º relaciona medidas administrativas determinadas, como a instalação de bebedouros ou pontos de hidratação em praças, parques e áreas de lazer, a implantação de sinalização educativa, o fomento a parcerias com a iniciativa privada e o apoio a campanhas de vacinação e castração.

A eventual execução dessas medidas exige avaliação administrativa quanto à localização, à necessidade, à quantidade, às especificações, à aquisição, à instalação, à manutenção e à fiscalização dos equipamentos. Também exige a definição dos órgãos responsáveis, dos procedimentos operacionais, dos critérios de atendimento e da disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros.

Tais previsões configuram verdadeira disciplina sobre como a Administração Pública deve atuar, interferindo diretamente na organização administrativa e na execução de serviços públicos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, a proposição invade matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, caracterizando vício de iniciativa.

II.2 – Violação à reserva da administração e ao princípio da separação dos poderes

A proposição utiliza redação facultativa e reconhece a necessidade de observância da conveniência, da oportunidade e da disponibilidade orçamentária. O parágrafo único do artigo 3º estabelece, ainda, que as ações nele previstas são exemplificativas e não geram obrigação de implementação imediata, cabendo ao Poder Executivo decidir sobre sua execução técnica e financeira.

Essa cautela deve ser reconhecida, especialmente porque a finalidade do projeto está alinhada à proteção animal e ao interesse público municipal.

Ainda assim, a análise da constitucionalidade da norma deve considerar seu conteúdo material. A ressalva preserva a discricionariedade administrativa quanto à conveniência, à oportunidade e à disponibilidade de recursos, mas não resolve a necessidade de compatibilização da política proposta com a Lei Municipal nº 4.051/2021 e com as atribuições dos órgãos municipais responsáveis pela proteção animal.

A instalação de equipamentos, a realização de campanhas e o estabelecimento de parcerias dependem de avaliação quanto à necessidade, à localização, às condições de manutenção, aos critérios de atendimento, à disponibilidade de pessoal e aos recursos orçamentários. Essas decisões devem permanecer sob análise dos órgãos competentes, sem sobreposição às normas e às estruturas administrativas já existentes.

Trata-se de afronta à chamada reserva da administração, bem como ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

II.3 – Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo admite a formulação de diretrizes gerais de proteção animal, mas ressalva a necessidade de preservação da competência administrativa quanto à definição dos meios concretos de execução.

Vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA CONTRA A LEI MUNICIPAL Nº 6.558/2026, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE RECONHECE, REGULAMENTA E PROTEGE O CÃO COMUNITÁRIO NO ÂMBITO MUNICIPAL. 1. MATÉRIA RELACIONADA À PROTEÇÃO DA FAUNA, AO BEM-ESTAR ANIMAL E AO INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SUPLEMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO À MAIOR PARTE DOS DISPOSITIVOS. NORMA QUE, EM GRANDE MEDIDA, REPRODUZ E COMPLEMENTA AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA LEI ESTADUAL Nº 12.916/2008. PROTEÇÃO ANIMAL AMPARADA PELOS ARTS. 23, VII, 24, VI, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PELO ART. 193, X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL) E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. DISPOSITIVOS QUE APENAS INSTITUEM DIRETRIZES E MECANISMOS DE TUTELA DOS CÃES COMUNITÁRIOS, SEM INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA OU NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. 2. ART. 7º DA LEI IMPUGNADA. **PREVISÃO DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E PARCERIAS PELO PODER EXECUTIVO. INVASÃO DA ESFERA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES CONFIGURADA. ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX, A, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** 3. EXPRESSÕES "...E SERÃO EXECUTADAS PELA ENTIDADE/ÓRGÃO/EMPRESA RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO ATINENTE AOS ANIMAIS DO ABRIGO MUNICIPAL...", CONTIDA NO § 2º DO ART. 1º, E "...ATRAVÉS DA*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

*ENTIDADE/ÓRGÃO/EMPRESA RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO ATINENTE AOS ANIMAIS DO ABRIGO MUNICIPAL...”, CONSTATANTE DO § 2º DO ART. 5º. **DISCIPLINA DA FORMA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E INDICAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. OFENSA AOS ARTS. 5º, 47, II, XIV E XIX, A, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.** 4. ART. 9º DA LEI MUNICIPAL. EXCLUSÃO GENÉRICA DE RESPONSABILIDADE CIVIL E CRIMINAL DOS CUIDADORES DE CÃES COMUNITÁRIOS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E DIREITO PENAL (ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE RESPONSABILIZAÇÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. 5. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE NÃO CONSTITUI VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE, MAS, QUANDO MUITO, QUESTÃO RELATIVA À EFICÁCIA DA NORMA. PRECEDENTES DO STF E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 7º, DO ART. 9º, DA EXPRESSÃO “...E SERÃO EXECUTADAS PELA ENTIDADE/ÓRGÃO/EMPRESA RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO ATINENTE AOS ANIMAIS DO ABRIGO MUNICIPAL...”, CONSTATANTE DO § 2º DO ART. 1º, E DA EXPRESSÃO “...ATRAVÉS DA ENTIDADE/ÓRGÃO/EMPRESA RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO ATINENTE AOS ANIMAIS DO ABRIGO MUNICIPAL...”, CONSTATANTE DO § 2º DO ART. 5º, TODAS DA LEI MUNICIPAL Nº 6.558/2026, MANTIDAS AS DEMAIS DISPOSIÇÕES LEGAIS.*

(TJ-SP – Direta de Inconstitucionalidade nº 2078952-51.2026.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, Órgão Especial, j. 19/08/2026, DJe 20/08/2026)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

A situação ora analisada guarda estreita similitude com o precedente citado, notadamente quanto à previsão de celebração de parcerias e à disciplina da forma de execução das ações administrativas, o que reforça a caracterização do vício de iniciativa, ainda que a proposição esteja redigida sob forma aparentemente autorizativa.

III – DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

III.1 – Da existência de legislação municipal específica sobre a matéria

O Município de Pedreira já possui disciplina normativa específica sobre proteção, defesa e bem-estar de animais domésticos, estabelecida pela Lei Municipal nº 4.051, de 6 de abril de 2021.

A referida lei já prevê normas sobre guarda responsável, necessidades físicas e ambientais dos animais, maus-tratos, abandono, vacinação, apreensão, resgate, adoção, eutanásia, abrigo e celebração de convênios e parcerias para a realização de procedimentos médico-veterinários e outras ações relacionadas à proteção animal.

A existência dessa legislação municipal não impede seu aperfeiçoamento. Contudo, o Substitutivo não altera, complementa ou integra expressamente a Lei Municipal nº 4.051/2021. Em vez disso, cria política paralela e reproduz matérias já disciplinadas, sem definir a relação entre as novas diretrizes, as normas vigentes e os órgãos responsáveis por sua execução.

Essa sobreposição normativa pode gerar duplicidade de diretrizes, conflito de atribuições e insegurança quanto à aplicação das normas municipais de proteção animal.

Assim, embora o Substitutivo possa contribuir para o debate e para o aperfeiçoamento das políticas municipais de proteção animal, sua redação atual não estabelece a necessária integração com a legislação vigente, com os órgãos responsáveis e com o planejamento administrativo.

III.2 – Da necessidade de integração com a legislação municipal vigente



O diploma municipal em vigor disciplina, entre outros aspectos, a guarda responsável, as necessidades básicas dos animais, a prevenção e a caracterização dos maus-tratos, a vacinação, o abandono, o recolhimento, o resgate, a adoção, a eutanásia e a celebração de convênios e parcerias para a realização de procedimentos médico-veterinários.

As medidas previstas no artigo 3º do Substitutivo — instalação de pontos de hidratação, sinalização educativa, parcerias e apoio a campanhas de vacinação e castração — relacionam-se diretamente com matérias já abrangidas pela legislação municipal vigente.

Entretanto, o Substitutivo não altera a Lei Municipal nº 4.051/2021, não a complementa expressamente e não define como suas disposições deverão ser aplicadas em conjunto com as normas existentes. A criação de uma política paralela, sem essa integração, pode gerar duplicidade de comandos e dúvida quanto às atribuições dos órgãos responsáveis.

Por essa razão, a matéria deve ser previamente examinada pelos órgãos municipais competentes, a fim de que eventual aperfeiçoamento legislativo preserve a unidade da disciplina municipal de proteção animal e evite conflitos entre normas.

Recomenda-se, ainda, que a definição das ações permaneça submetida à análise dos órgãos municipais competentes e aos instrumentos de planejamento e orçamento do Município, de modo a preservar a coerência do ordenamento municipal e a adequada coordenação administrativa das ações de proteção animal.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que o Substitutivo nº 03/2026 ao Projeto de Lei nº 40/2026 apresenta inconstitucionalidade formal por interferir no planejamento e na execução de atividades administrativas próprias do Poder Executivo, especialmente ao prever a instalação de equipamentos, a implantação de sinalização, o fomento a parcerias e a realização de campanhas sem a necessária integração com os órgãos competentes e com o planejamento municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREIRA

ESTADO DE SÃO PAULO

A proposição também se mostra contrária ao interesse público, pois cria política setorial paralela, com potencial sobreposição de diretrizes e responsabilidades administrativas, sem estabelecer sua compatibilidade com a legislação e as políticas públicas municipais já existentes.

Por essas razões, com fundamento no artigo 44 da Lei Orgânica Municipal, por inconstitucionalidade formal decorrente da violação ao artigo 38, incisos IV e V, bem como pela afronta à reserva da administração e ao princípio da separação dos poderes, além de contrariedade ao interesse público, opõe-se **VETO TOTAL** ao Substitutivo nº 03/2026 ao Projeto de Lei nº 40/2026.

Pedreira, 03 de setembro de 2026.

FABIO VINICIUS POLIDORO
Prefeito Municipal

Exmos. Srs.

João Rafael Cavenaghi

DD. Presidente da Câmara e Demais Nobres Vereadores

PEDREIRA-SP



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B64E-EAE8-42F8-8527

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FABIO VINICIUS POLIDORO (CPF 259.XXX.XXX-89) em 03/09/2026 13:05:12 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://pedreira.1doc.com.br/verificacao/B64E-EAE8-42F8-8527>