



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 215

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 146/2026

ASSUNTO: Institui o Programa “Pet pra Pet” voltado à reciclagem e ao bem-estar animal na Rede Municipal de Ensino.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 146/2026- INSTITUI O PROGRAMA “PET PRA PET” VOLTADO À RECICLAGEM E AO BEM-ESTAR ANIMAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA DE CARÁTER EDUCATIVO. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO CURRICULAR, CRIAÇÃO DE DISCIPLINA OBRIGATÓRIA OU IMPOSIÇÃO DE CONTEÚDO PEDAGÓGICO ESPECÍFICO. DISTINÇÃO EM RELAÇÃO A PRECEDENTES QUE RECONHECEM INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS VOLTADAS À INCLUSÃO OBRIGATÓRIA DE CONTEÚDO CURRICULAR. SUGERE-SE PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. TEMA 145 DO E. STF. CRIAÇÃO DE DESPESAS POR LEI EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE, POR SI SÓ, NÃO VIOLA REGRA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO ALCAIDE. TEMA 917 DO E. STF. PRECEDENTE DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL. RECOMENDAÇÃO (SUPRESSÃO DO INCISO III, DO ARTIGO 2º E SUPRESSÃO DO ARTIGO 3º).

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei nº 146/2026, de autoria do Vereador Marcão Braz, que ***“Institui o Programa “Pet pra Pet” voltado a reciclagem e ao bem-estar animal na Rede Municipal de Ensino”.***

Conforme justificativa apresentada pelo vereador, a presente proposta legislativa tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Votuporanga, o Programa Municipal "Pet pra Pet", fundamentando-se na necessidade urgente de criar soluções integradas e de baixo custo para dois grandes desafios urbanos contemporâneos: a destinação correta de resíduos sólidos e o manejo humanitário de animais em situação de rua.

A proposta busca utilizar a estrutura da rede de ensino para promover a educação ambiental prática. Ao envolver os alunos no recolhimento e na transformação de materiais descartáveis, o projeto estimula o exercício da cidadania, o trabalho em equipe e o respeito à vida animal desde a infância.

A viabilidade técnica e a eficiência dos abrigos ecológicos construídos a partir de recicláveis já são amplamente comprovadas por iniciativas comunitárias em todo o país. Materiais frequentemente descartados no lixo comum possuem propriedades ideais para a confecção de abrigos de excelente qualidade, tais como o isolamento térmico com caixas de leite, uma vez que as embalagens longa vida (Tetra Pak) possuem camadas de alumínio e plástico que retêm o calor no inverno e barram o superaquecimento no verão.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Projetos comunitários pelo Brasil utilizam essas caixas para revestir estruturas de papelão ou madeira, criando casinhas impermeáveis e termicamente confortáveis para cães em situação de rua, como as exemplificadas no anexo desta justificativa. Além disso, destaca-se a resistência e a durabilidade das garrafas PET, tendo em vista que levam centenas de anos para se decompor na natureza. Elas podem ser empilhadas e fixadas para formar paredes estruturais extremamente resistentes e, quando combinadas com paletes de madeira ou revestimentos simples, transformam-se em abrigos duráveis que protegem os animais da chuva e do vento.

Importante mencionar que o programa não gera gastos imprevistos e obrigatórios ao Poder Executivo, uma vez que a matéria-prima provém da reciclagem e a confecção baseia-se no voluntariado e em parcerias socioambientais. A medida confere uma destinação nobre a materiais poluentes e oferece proteção imediata a animais vulneráveis.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei n.º 146/2026, com a respectiva justificativa e **(ii)** Imagens.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, 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:

“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).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O 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).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“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*



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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:

"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,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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

II.I. Natureza programática da proposição

Entendo, em análise preliminar, que o Projeto de Lei nº 146/2026 apresenta natureza predominantemente programática e educativa.

A proposição **limita-se a instituir o Programa “Pet pra Pet”**, voltado à promoção da reciclagem e do bem-estar animal no âmbito da Rede Municipal de Ensino.

O ponto é que a iniciativa não promove alteração da estrutura administrativa municipal, nem institui obrigações concretas de execução dirigidas a órgãos específicos da Administração.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Assim, em exame preliminar, não se verifica invasão direta da esfera de organização administrativa reservada ao Poder Executivo.

II.II. Iniciativa legislativa e separação dos poderes

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao apreciar a ADI nº 2146200-73.2022.8.26.0000, examinou lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu programa educacional.

Naquele julgamento, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade apenas dos dispositivos que impunham obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo, notadamente aqueles que disciplinavam a execução do programa, a realização de parcerias, convênios e providências operacionais. **A instituição do programa em si não foi afastada pelo Tribunal.** Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, §2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2146200-73.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DOMUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.”(grifo nosso).

Disso resulta que o precedente admite a atuação legislativa na formulação de diretrizes e programas de conscientização, desde que não haja ingerência na gestão administrativa ou atribuição de competências concretas a órgãos da Administração Pública.

No caso do Projeto de Lei nº 146/2026, não se identificam comandos equivalentes aos dispositivos invalidados no precedente referido.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II.III. Ausência de interferência curricular

Aspecto juridicamente relevante consiste na inexistência de previsão de inclusão obrigatória de conteúdo curricular, criação de disciplina específica, definição de carga horária ou imposição de metodologia pedagógica à rede municipal de ensino.

A distinção é relevante porque o próprio relator da ADI nº 2146200-73.2022.8.26.0000 consignou expressamente que o caso analisado não tratava de imposição de conteúdo pedagógico obrigatório, mas de mero programa voltado à conscientização.

Logo, a proposição ora analisada aproxima-se da hipótese considerada admissível pelo Órgão Especial, na medida em que não interfere diretamente no planejamento pedagógico ou na organização curricular da rede municipal de ensino.

II.IV. Compatibilidade com o precedente do TJSP

A aderência do Projeto de Lei nº 117/2026 ao precedente da ADI nº 2146200-73.2022.8.26.0000 decorre justamente da ausência dos elementos que motivaram a declaração parcial de inconstitucionalidade naquele julgamento.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Enquanto os dispositivos invalidados disciplinavam a execução do programa, a celebração de parcerias e a atuação administrativa do Poder Executivo, o texto ora analisado restringe-se à instituição do programa e à definição de suas diretrizes gerais.

Daí decorre que a proposição, em princípio, preserva a esfera de discricionariedade administrativa necessária à implementação das ações públicas eventualmente decorrentes da norma.

II. V. Distinção em relação ao precedente recente do TJSP

Cumpramos registrar que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão mais recente, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que impunha a inclusão obrigatória de determinado conteúdo no currículo escolar. Vejamos:

“Direito Constitucional. Inconstitucionalidade. Ação Educação. precedente. I. Caso em Exame Direta Pedido de julgamento Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Andradina contra a Lei Municipal n. 4.091/2023, que torna obrigatório o ensino de noções básicas da Lei Maria da Penha nas escolas municipais. Alega-se inconstitucionalidade





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

por invasão de competência do Chefe do Poder Executivo e violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal n. 4.091/2023, ao tratar da obrigatoriedade de inclusão de conteúdo no currículo escolar municipal, viola a separação dos poderes e a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. III. Razões de Decidir 3. A lei impugnada, ao dispor sobre a obrigatoriedade de inclusão de conteúdo no currículo escolar, invade matéria própria da Administração Municipal, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4. A norma promulgada pela Câmara Municipal de Andradina viola o princípio da separação dos poderes, configurando vício formal de inconstitucionalidade. IV. Dispositivo e Tese 5. Pedido julgado procedente. Tese de julgamento: 1. Compete exclusivamente ao Poder Executivo a criação de normas sobre organização e planejamento do ensino público municipal. 2. Legislação Citada: Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º, 24, § 2º, 47, II, XIV, XIX, 144; Constituição Federal, art. 22, XXIV. Jurisprudência Citada: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222714-67.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador; j. 14/12/2022 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2124786-48.2024.8.26.0000; Relator (a): Nuevo Campos; Órgão Julgador: Órgão Especial j.18/09/2024. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2216900-06.2024.8.26.0000, Rel. Luciana Bresciani, Órgão Especial, j. 30/10/2024. TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2392167-89.2024.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; j. 19/03/2025.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2364427-59.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.”(grifo nosso).

Naquela oportunidade, assentou-se que a obrigatoriedade de inclusão de conteúdo no currículo escolar configura matéria afeta à organização e ao planejamento do ensino público municipal, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. A tese firmada consignou que compete exclusivamente ao Executivo a criação de normas sobre organização e planejamento do ensino público municipal, sendo incompatível com o princípio da separação dos poderes a iniciativa parlamentar em matéria inserida nessa esfera administrativa.

Todavia, a hipótese examinada naquele precedente não se confunde com a do Projeto de Lei nº 146/2026. Enquanto a norma declarada inconstitucional impunha a inclusão obrigatória de conteúdo pedagógico no currículo escolar da rede municipal, a proposição ora analisada não promove alteração curricular, não cria disciplina obrigatória, não fixa carga horária, não estabelece conteúdo programático específico nem interfere na organização pedagógica das unidades de ensino. Limita-se à instituição do Programa “Pet pra Pet” voltado à reciclagem e ao bem-estar animal na Rede Municipal de Ensino.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Daí decorre que a situação em exame aproxima-se substancialmente daquela apreciada na ADI nº 2146200-73.2022.8.26.0000, na qual o Órgão Especial admitiu a validade da instituição legislativa de programa de conscientização, reconhecendo inconstitucionalidade apenas dos dispositivos que disciplinavam a execução administrativa do programa, a celebração de parcerias e outras providências inseridas na esfera de gestão do Poder Executivo.

Em síntese, o precedente recente não afasta, por si só, a constitucionalidade da proposição em análise, pois a razão determinante daquele julgamento residuiu na imposição de conteúdo curricular obrigatório. Ausente tal característica no Projeto de Lei nº 146/2026, revela-se juridicamente defensável o entendimento de que a matéria permanece inserida no âmbito das diretrizes programáticas e da promoção de políticas públicas de conscientização social, sem incursão indevida na organização administrativa ou pedagógica da rede municipal de ensino.

II. VI. Existência de legislação municipal semelhante

Lei municipal de objeto semelhante já teve sua constitucionalidade analisada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No caso examinado, entendeu-se que a norma não impunha ao Poder Executivo a forma específica de execução da política pública, limitando-se a estabelecer diretrizes para sua implementação:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 8.966, de 08 de maio de 2023, do Município de Marília. Instituição do “Programa Lixo Zero”. Redução de despejo de lixo reciclável no meio ambiente e reutilização sustentável. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º, 24, 47, incisos II, XI, XIV, XIX, “a” e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arquição pelo Prefeito Municipal. Afastamento. Competência concorrente do Município para legislar sobre proteção do meio ambiente. Tema 145 do E. STF. Vício de iniciativa. Criação de despesas por lei emanada da Câmara Municipal, que, por si só, não viola regra de competência privativa do Alcaide. Tema 917 do E. STF. Precedente deste C. Órgão Especial. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO ALCAIDE. Existência de violação ao princípio federativo ou à separação dos poderes. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.”(grifo nosso).

Desse modo, permaneceu resguardada a margem de atuação do Poder Executivo Municipal para definir, segundo critérios de conveniência, oportunidade e disponibilidade administrativa, a forma mais adequada de implementação da política pública instituída pela norma.

Nesse contexto, não se verificou, no caso analisado, usurpação de competência própria do Poder Executivo, tampouco violação ao princípio da separação dos Poderes ou vício de iniciativa, uma vez que a proposição não disciplinou de forma pormenorizada a organização e o funcionamento da Administração Pública, nem impôs ao Executivo os meios específicos para a execução da política pública.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II. VII. Aperfeiçoamento redacional e adequação dos dispositivos

O inciso III do artigo 2º e o artigo 3º, *caput* e respectivos incisos, podem configurar indevida ingerência do Poder Legislativo na organização e no funcionamento da Administração Pública, com possível afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Por essa razão, sem prejuízo da análise da constitucionalidade da proposição em seu conjunto, recomenda-se, por prudência legislativa, **a supressão dos dispositivos mencionados**, caso seu conteúdo efetivamente imponha ao Poder Executivo a adoção de medidas específicas de organização ou de execução administrativa, por se tratar de matéria relacionada à gestão da Administração Pública.

A cautela mostra-se pertinente porque a imposição, por iniciativa parlamentar, de atribuições específicas aos órgãos ou agentes do Poder Executivo, bem como a disciplina pormenorizada dos meios necessários à execução de determinada política pública, pode caracterizar indevida interferência do Legislativo na esfera de atuação administrativa reservada ao Executivo, em afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Assim, recomenda-se o aperfeiçoamento da redação da proposição, de modo a preservar seu conteúdo de interesse público e, simultaneamente, evitar a criação de comandos que determinem ao Poder Executivo como deverá implementar a política pública, deixando-lhe a definição dos meios, procedimentos e providências administrativas necessários à sua execução.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III- DA CONCLUSÃO

À vista do exposto, esta Procuradoria opina pela constitucionalidade da proposição quanto à instituição do Programa e à definição de suas diretrizes gerais, **ressalvada a necessidade de supressão do inciso III do art. 2º e do art. 3º, por potencial ingerência na execução pedagógica e na gestão administrativa municipal.**

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

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 20 de agosto de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

