



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1390/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Silvinho Leite, que visa instituir o Programa Bolsa Pet Cidadão com o objetivo de promover o bem-estar animal e apoiar famílias de baixa renda no cuidado responsável de seus animais domésticos.

Nos termos da propositura o Programa tem como finalidades: i) garantir condições mínimas de alimentação, saúde e higiene aos animais de estimação de famílias em situação de vulnerabilidade social; ii) reduzir o abandono e os maus-tratos de animais domésticos no município; iii) incentivar a guarda responsável e o controle populacional por meio da castração e vacinação; iv) integrar ações de saúde pública, meio ambiente e assistência social.

Ainda nos termos da proposta, poderão participar do Programa Bolsa Pet Cidadão: i) famílias cadastradas no CadÚnico ou beneficiários de programas sociais municipais, estaduais ou federais; ii) residentes no Município de São Paulo; iii) que possuam até três animais domésticos devidamente identificados e registrados no cadastro municipal de bem-estar animal.

O projeto por fim estabelece que o benefício será concedido em insumos ou créditos equivalentes, podendo incluir: i) ração mensal; ii) atendimento veterinário básico; iii) castração e vacinação.

A Justificativa enfatiza a necessidade da proposta que visa atender à crescente demanda por políticas públicas voltadas ao bem-estar animal e ao apoio às famílias em vulnerabilidade social. Aduz que a dificuldade financeira de parte da população impacta diretamente o cuidado com esses animais, gerando situações de abandono, doenças e sofrimento, o que também reflete em problemas de saúde pública e desequilíbrio ambiental urbano.

Inicialmente cumpre observar, no que se refere à castração, que o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos – PPCRCG é um serviço da Prefeitura Municipal de



São Paulo oferecido à população desde 2001, decorrente da Lei Municipal nº 13.131/2001.
([Castração gratuita no município de São Paulo - Secretaria Municipal da Saúde - Prefeitura](#))

Com relação a vacinação contra raiva animal de se observar que ela também é oferecida de forma gratuita durante todo o ano e disponibilizada no posto permanente da Divisão de Vigilância de Zoonoses e em 18 postos fixos distribuídos pelas Coordenadorias Regionais de Saúde

(https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/vigilancia_em_saude/controle_de_zoonoses/vacinacao_raiva)

Por fim, a prefeitura já oferece atendimento clínico e cirúrgico aos animais por meio de hospitais veterinários públicos, serviço pioneiro no Brasil, sendo disponibilizados em quatro unidades atualmente ([HOSPITAIS VETERINÁRIOS PÚBLICOS - Secretaria Municipal da Saúde - Prefeitura](#))

Assim, a propositura inova tão somente no que se refere à garantia de condições mínimas de alimentação aos animais de estimação de famílias em situação de vulnerabilidade social e, na forma do Substitutivo ao final apresentado, reúne condições para prosseguir em tramitação

Sob o ponto de vista formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e



previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633 – grifos acrescentados).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Em relação ao seu aspecto de fundo observa-se que o projeto encontra fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal e art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal que permitem que o Município edite leis sempre que a questão social envolva algum interesse local, como é o caso em comento.

A propositura encontra respaldo também na competência municipal para legislar sobre proteção aos animais, que integram o meio ambiente, cuja preservação é dever do Estado por meio de todos os seus entes federativos, conforme o art. 225 da Constituição Federal.

Nesse aspecto, observe-se que a Lei Orgânica, atenta a tal panorama, também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente nos seguintes termos:

Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

Observe-se ainda que, em relação aos animais domésticos, a Lei Orgânica foi expressa ao prever em seu art. 188 o dever de sua proteção por parte do Poder Público.



Destarte, inegável que o projeto contribui para a garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado, o que vai ao encontro das necessidades da sociedade.

Corroborando a sintonia da pretensão ora em estudo com o ordenamento jurídico, importa conferir o seguinte julgado do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo a respeito de lei de iniciativa parlamentar que versava sobre microchipagem de animais, no qual se confirma a competência legislativa da Câmara Municipal para tratar do tema:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, que **dispõe sobre a implantação de microchip de identificação eletrônica nos animais por ela elencados e deu outras providências**. Preliminar. Petição inicial assinada digitalmente apenas por Procurador municipal. Inexistência de irregularidade na propositura da Ação Direta não evidenciada. Outorga pelo Prefeito, ao Procurador, de instrumento de mandato com poderes específicos, com indicação objetiva e individualizada do ato normativo impugnado. Mérito. Lei impugnada que disciplina tema afeto ao meio ambiente. Competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção ambiental. Competência legislativa suplementar dos Municípios para preservação do meio ambiente. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Inequívoco interesse local na regulamentação da matéria. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Artigos 1º, 2º e 6º. Definição de normas gerais de interesse local, exercitando-se poder de polícia administrativa, com o escopo de proceder ao controle da população animal e ao resguardo do meio ambiente. A proteção ao meio ambiente urbano não é tema inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Não evidenciada ingerência do Poder Legislativo local na competência constitucionalmente traçada ao Poder Executivo. Artigos 3º e 4º. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. Imposição de novos encargos ao Poder Executivo e de prática de atos concretos de administração. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio*



da separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista). Artigo 5º. Previsão de dotação orçamentária para custeio do cumprimento do ato normativo impugnado. Estendida a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 3º e 4º, não remanescem encargos financeiros à Administração local, de modo que se tornou prescindível a previsão de verba orçamentária para despesas - porque inexistentes. Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º, bem como, por arrastamento, do artigo 5º, todos da Lei nº 11.411, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2260564-97.2018.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019)

Estabelecida a competência para legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, observa-se que o projeto, na forma do Substitutivo ao final apresentado, institui diretrizes para criação de um Programa com o objetivo de promover o bem-estar animal e apoiar famílias de baixa renda no cuidado responsável de seus animais domésticos.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências”. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “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)”. Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com



verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante. (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)

Oportuno registrar que o projeto em análise está devidamente alinhado com a legislação de proteção dos animais e, consoante visto, a maior das ações já foram implementadas pelo Executivo.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Por fim, versando o projeto de lei sobre Política Municipal de Meio Ambiente, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do artigo 41, inciso VIII, da nossa Lei Orgânica.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a adequá-lo à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e ainda para conferir à norma contornos gerais e abstratos, retirando da proposta dispositivos que impunham atribuições diretas a órgãos do Executivo, matéria que transborda a iniciativa legislativa conferida a este Parlamento.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1390/2025

Institui o Programa Bolsa Pet Cidadão no âmbito do Município de São Paulo e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:



Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o Programa Bolsa Pet Cidadão, com o objetivo de promover o bem-estar animal e apoiar famílias de baixa renda no cuidado responsável de seus animais domésticos.

Art. 2º O Programa tem como finalidades:

I – garantir condições mínimas de alimentação, saúde e higiene aos animais de estimação de famílias em situação de vulnerabilidade social;

II – reduzir o abandono e os maus-tratos de animais domésticos no município;

III – incentivar a guarda responsável e o controle populacional por meio da castração e vacinação;

IV – integrar ações de saúde pública, meio ambiente e assistência social.

Art. 3º Poderão participar do Programa Bolsa Pet Cidadão:

I – famílias cadastradas no CadÚnico ou beneficiárias de programas sociais municipais, estaduais ou federais;

II – residentes no Município de São Paulo;

III – que possuam até três animais domésticos devidamente identificados e registrados no cadastro municipal de bem-estar animal.

Art. 4º O formato de fornecimento das condições mínimas de alimentação, de que trata o inciso I do art. 2º desta Lei, de que cuida o Programa Bolsa Pet Cidadão, será estabelecido por regulamento do Poder Executivo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Parágrafo único. Como contrapartida, as famílias beneficiárias deverão manter o animal em boas condições de saúde e higiene e comunicar eventual perda, óbito ou transferência do animal ao cadastro municipal.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,