

## **PARECER JURÍDICO**

**Ref.: PL 138/2025 (Processo Eletrônico nº. 2741/2025).**

**Ementa PL: Dispõe sobre a criação do Cadastro e do Programa de Apoio ao Protetor Independente de Animais Domésticos no Município de Itanhaém, e dá outras providências.**

*Preambularmente,*

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;
6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;

7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 13, passa a expor a manifestação.

## **I. RELATÓRIO**

O presente parecer jurídico visa analisar a compatibilidade do Projeto de Lei nº 138/2025, de autoria do Vereador Willian Tadeu Ramos de Sousa, com o ordenamento jurídico vigente, examinando notadamente a competência legislativa municipal e a legalidade da iniciativa e do conteúdo normativo.

O Projeto de Lei em questão propõe a criação do cadastro e do programa de apoio ao protetor independente de animais domésticos, com o objetivo de reconhecer, formalizar e oferecer suporte técnico e logístico àquelas pessoas físicas ou jurídicas que, de maneira voluntária e constante, dedicam-se ao acolhimento, cuidado, tratamento veterinário, e encaminhamento para adoção responsável de cães e gatos em situação de abandono ou vulnerabilidade no território municipal.

O cerne da proposição reside no reconhecimento do relevante papel social e sanitário desempenhado pelos protetores independentes, atuando como verdadeiros parceiros do Poder Público na gestão da fauna urbana e no combate aos maus-tratos e às zoonoses, conforme detalha o artigo 1º e seus parágrafos, ao definir o que se entende por protetor independente.

As formas de apoio previstas no artigo 4º são de natureza programática e visam o fomento de ações, tais como castração, vacinação, cuidados veterinários, orientação técnica, e promoção de feiras de adoção.

A lei atribui expressamente ao órgão competente da Prefeitura a responsabilidade pela inscrição e regulamentação (art. 3º), garantindo o controle e a gestão pelo Poder Executivo.

Diante da necessidade de aferir a validade da iniciativa parlamentar sobre tema que envolve a criação de programa e, potencialmente, despesas para a administração, esta análise se desenvolverá sobre a ótica da repartição constitucional de competências entre os entes federados e entre os Poderes Municipais.

## **II. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

A Constituição Federal de 1988 estabelece uma repartição de competências que confere aos Municípios a autonomia para legislar sobre questões de interesse local (Artigo 30, inciso I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Artigo 30, inciso II).

A temática da proteção animal, do controle populacional de cães e gatos, e do combate ao abandono e maus-tratos, apresenta-se de forma intrínseca e inegável à esfera do interesse local.

A concentração de animais em condições sanitárias precárias nas áreas urbanas e periurbanas de Itanhaém está diretamente correlacionada com a potencial proliferação de zoonoses, com o controle da saúde pública e com a qualidade do meio ambiente artificial e natural.

A atuação municipal nesse campo se legitima ainda pela competência material comum, estabelecida no artigo 23, incisos VI e VII, da Carta Magna, na qual se fixa que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, proteger a fauna e a flora, e combater a poluição em qualquer de suas formas.

No âmbito da proteção animal, o texto constitucional impõe o dever de proteção contra práticas que coloquem animais em risco ou que os submetam a crueldade (artigo 225, § 1º, VII).

Ao criar um programa que visa o apoio logístico e técnico aos cidadãos que atuam voluntariamente no resgate e cuidado desses animais, o Município de Itanhaém não apenas exerce sua competência suplementar, mas concretiza um dever fundamental de proteção à fauna e de promoção da saúde pública no seu território, preenchendo lacunas que dificilmente seriam igualmente tratadas pelas esferas federal ou estadual com a mesma especificidade local. Portanto, sob o aspecto material, o Projeto de Lei é constitucional e insere-se validamente no poder de polícia e de fomento municipal.

O Projeto de Lei consagra o princípio da colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil na consecução de fins sociais e ambientais.

A criação do cadastro visa formalizar e identificar os agentes que efetivamente prestam o serviço de proteção, permitindo que a Administração Municipal direcione o apoio de forma estratégica e fiscalizável.

*Essa formalização é um passo essencial para o planejamento de políticas públicas complementares, como as ações de castração, vacinação e orientação técnica previstas no artigo 4º.*

O apoio oferecido pelo programa, ao concentrar-se majoritariamente em ações preventivas (castração e vacinação) e de fomento (divulgação e feiras de adoção), configura-se como um investimento em saúde pública e controle populacional, otimizando o uso dos recursos públicos e mitigando futuros gastos com o tratamento de doenças graves ou o controle de surtos.

A definição dos protetores no § 1º do artigo 1º, ao exigir que a atuação seja voluntária e frequente, e que englobe acolhimento, cuidados veterinários e busca por adoção responsável, delimita o público-alvo de forma precisa e ética, garantindo que o programa beneficie quem realmente cumpre o papel socioprotetivo na comunidade.

*O ponto mais sensível de projetos de lei de iniciativa parlamentar que criam programas ou cadastros reside na potencial invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido no artigo 61, § 1º, II, da Constituição Federal, e replicado na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.*

A prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando a matéria trata da organização dos serviços administrativos, provimento de cargos, criação ou extinção de órgãos, ou regime jurídico de servidores, é reservada ao Prefeito.

**Todavia, é fundamental distinguir a criação de uma política pública programática da organização administrativa.**

O Projeto de Lei cria um *Programa de Apoio* e um *Cadastro*, que são essencialmente a definição de uma finalidade social e o delineamento de ferramentas para alcançá-la.

Desse modo, não dispõe sobre a estrutura ou o funcionamento dos órgãos da Prefeitura, embora o artigo 3º determine que a inscrição se dará "junto ao órgão competente da Prefeitura", e que este definirá os requisitos em regulamento próprio,

esta previsão não implica a criação de um novo órgão ou a atribuição originária de novas funções a uma pasta específica, o que caracterizaria vício de iniciativa.

A atribuição de gerir um cadastro e implementar um programa de apoio se encaixa nas competências genéricas de pastas existentes, como a Secretaria de Saúde (controle de zoonoses) ou Meio Ambiente (proteção da fauna).

A jurisprudência majoritária tem validado projetos de lei de iniciativa parlamentar que estabelecem políticas públicas (programas, planos, cadastros), desde que sua execução seja meramente autorizativa e a regulamentação e gestão financeira permaneçam sob a discricionariedade do Executivo. No caso em tela, o Projeto de Lei é expressamente programático e autorizativo.

O artigo 4º utiliza a expressão "O Programa poderá oferecer, sempre que possível, apoio na forma de...", sinalizando a natureza facultativa e a sujeição à disponibilidade orçamentária para a concessão dos benefícios (castração, vacinação, etc.).

Não há criação de despesa obrigatória de caráter continuado ou imposição de obrigações financeiras imediatas e fixas ao Município. Ç

*A única determinação cogente é a criação do Cadastro e do Programa, que constitui a norma de política pública.*

*A execução dos benefícios detalhados será oportunizada conforme o juízo de conveniência, oportunidade e capacidade financeira do Executivo, o que está em plena conformidade com a separação dos Poderes e a independência administrativa e orçamentária.*

A propositura meramente oferece a base legal para que o Executivo, se quiser e puder, utilize o cadastro para direcionar seus recursos de maneira eficiente, reconhecendo um grupo de parceiros sociais.

Portanto, o projeto de lei, por sua natureza programática e autorizativa (lei de fins), e por não invadir a competência privativa do Prefeito para dispor sobre a

organização ou regime jurídico da Administração, não padece de vício de inconstitucionalidade formal por iniciativa.

### **III. DA LEGALIDADE DA MATÉRIA**

O Projeto de Lei estabelece, no § 1º do artigo 1º, as condições objetivas para que uma pessoa física ou jurídica seja considerada protetor ou cuidador independente, impondo requisitos mínimos de atuação que resguardam a seriedade do programa: acolhimento, cuidados veterinários/alimentação, procedimentos profiláticos (castração/vacinação) e busca por adoção responsável.

Estes critérios são essenciais para que o recurso público, quando disponível para o apoio (art. 4º), seja direcionado a quem realmente cumpre uma função social de forma estruturada, e não a eventuais detentores de animais sem a intenção de proteção e bem-estar.

O § 2º do artigo 1º, ao limitar o cadastro aos residentes ou estabelecidos em Itanhaém, assegura que o investimento público beneficie a população e os animais diretamente ligados ao território municipal.

***A eficácia e a justiça da distribuição do apoio dependerão, sobretudo, da regulamentação.***

O artigo 3º, ao delegar ao Executivo a definição dos requisitos e critérios em regulamento próprio, demonstra a legalidade da proposição, que estabelece apenas as diretrizes, deixando a cargo da Administração a definição dos procedimentos operacionais e fiscalizatórios detalhados, o que é coerente com o Direito Administrativo.

As formas de apoio elencadas no artigo 4º são diretamente ligadas aos objetivos do programa e à mitigação dos problemas de abandono e saúde pública: Ações de castração, vacinação e cuidados veterinários (inciso I): Constituem a base de qualquer política pública eficaz de controle populacional humanitário e de prevenção de zoonoses. Embora o apoio seja direcionado ao animal resgatado pelo protetor, o

impacto é coletivo, reduzindo o número de nascimentos indesejados e a circulação de doenças; Orientação técnica (inciso II): Essencial para qualificar a atuação dos protetores, fornecendo conhecimentos sobre manejo, comportamento animal e legislação aplicável, fortalecendo a rede de proteção; Divulgação e promoção de feiras de adoção (incisos III e IV): Ajudam a concretizar o último item da definição de protetor (promover adoções responsáveis), acelerando o fluxo de animais resgatados e liberando espaço e recursos dos protetores para novos resgates.

A previsão de que o programa *poderá* oferecer tais apoios resguarda a Administração de obrigações irrestritas, permitindo que o apoio se materialize de acordo com as prioridades e a capacidade financeira do Município, observando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular.

**A entrada em vigor da Lei, conforme previsto no artigo 5º, será na data de sua publicação, no entanto, a plena eficácia e execução do Programa estão vinculadas a atos subsequentes do Poder Executivo.**

**Em primeiro lugar, a implementação dos mecanismos de apoio (art. 4º) dependerá da identificação e alocação de recursos específicos na Lei Orçamentária Anual (LOA).**

**Embora o projeto de lei não precise especificar a rubrica orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas de Direito Financeiro impõem ao Executivo a obrigatoriedade de demonstrar o impacto e a fonte de custeio para a execução das ações, garantindo o equilíbrio das contas públicas.**

**Em segundo lugar, a operacionalização do Cadastro e do Programa dependerá da emissão de um Decreto Regulamentador pelo Chefe do Executivo**, nos termos do seu poder regulamentar, o qual deverá detalhar, conforme o artigo 3º, os seguintes aspectos: o órgão ou secretaria responsável pela gestão do Cadastro, o procedimento de inscrição e comprovação da atuação do protetor, os critérios e limites para a concessão dos apoios técnicos, logísticos e veterinários, e os mecanismos de fiscalização e prestação de contas dos protetores cadastrados.

A ausência de regulamentação clara e transparente inviabilizaria a aplicação prática da lei.

A aprovação do presente Projeto de Lei constitui, portanto, um importante marco legal que autoriza o Município a avançar em sua política de bem-estar animal, mas a gestão do programa e a responsabilidade financeira continuam indelegavelmente sob a alçada do Prefeito Municipal.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Diante da análise técnica jurídica, constata-se que o Projeto de Lei nº 138/2025 possui plena compatibilidade com o ordenamento constitucional e legal, pois a medida proposta representa um avanço significativo **na política pública municipal de proteção animal** e atende aos anseios da sociedade de Itanhaém por um manejo ético e eficiente da população de animais domésticos.

Portanto, manifesta-se este Parecer Jurídico pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 138/2025.

**Recomenda-se** o prosseguimento da tramitação legislativa, salientando-se que a Mesa Diretora poderá, se entender oportuno, sugerir a adição de um dispositivo de ordem orçamentária, que remeta a execução dos apoios à dotação orçamentária específica e à edição tempestiva do ato regulamentador por parte do Executivo, ainda que tais pressupostos já estejam implícitos na proposta legislativa.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

**CARLA CRISTINA PEREIRA,**

**Diretora Jurídica.**

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003600300034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 10/12/2025 10:56

Checksum: **B1FCE6F578A2ABBCCC0616694D225DF051679E6216F901D31B26C31EE8CC945D**