



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◊ Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 ◊ Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

## PARECER JURÍDICO

**Assunto:** Veto nº 01/2026 ao Projeto de Lei nº 012/2026

**Interessado:** Poder Executivo

**Ementa:** Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Protocolo CED — Captura, Esterilização e Devolução. Controle populacional de cães e gatos de vida livre. Saúde pública. Saúde Única. Controle de zoonoses. Proteção ambiental. Bem-estar animal. Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Tema 917 do STF. ADI 4.959/AL. Competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar legislação federal e estadual. Possibilidade jurídica de rejeição do veto.

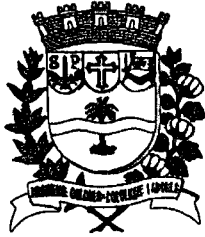
### DA AUTONOMIA DA ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 133 diz que “o advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

O Assessor Jurídico da Câmara Municipal, como advogado que é, está subordinado ao Estatuto da OAB (Lei nº 9.806/94), até porque o art. 1º, §1º diz que “exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”.

O fato de ser servidor público não significa que o Assessor Jurídico esteja subordinado juridicamente a qualquer forma de manifestação interna ou externa, pois o advogado tem as suas próprias convicções (pautadas nas Leis e nos entendimentos da doutrina e da jurisprudência). Neste sentido, inclusive, são as súmulas nº 01, 02, 03 e 06 do Conselho Federal da OAB.

Fato é que as convicções da Assessoria Jurídica, tal qual o presente parecer, não vincula qualquer membro ou autoridade do Poder Legislativo,



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

podendo ser exarada posição diversa da doravante exposta, sem qualquer problema de caráter pessoal para esta Assessora. Portanto, o presente parecer tem caráter meramente consultivo.

## RELATÓRIO

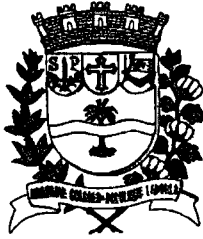
Trata-se de análise jurídica do Veto nº 01/2026, oposto pela Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 012/2026, de iniciativa parlamentar, que “autoriza a aplicação do protocolo CED — Captura, Esterilização e Devolução — para controle populacional de cães e gatos de vida livre na cidade de Dracena”.

O projeto autoriza, em âmbito municipal, a aplicação do protocolo CED como instrumento de controle populacional de cães e gatos de vida livre, definindo-o como a captura, esterilização, adoção de cuidados anestésicos, analgésicos e sanitários, vacinação antirrábica, microchipagem e devolução ao local de origem.

A proposição também prevê cautelas mínimas de manejo, transporte, abrigo temporário, avaliação clínica e bem-estar animal, sem criar órgão, cargo, função pública ou estrutura administrativa específica.

Quanto aos procedimentos cirúrgicos, o projeto apenas remete à atuação de médicos-veterinários regularmente inscritos no CRMV-SP e a estabelecimentos autorizados e registrados, em conformidade com a regulamentação profissional já existente, preservando ao Poder Executivo a definição da forma concreta de execução e regulamentação da política pública.

Nas razões do veto, sustenta-se, em síntese, que o projeto estaria eivado de vício de iniciativa, por supostamente determinar medidas de organização do serviço público prestado pelo Poder Executivo, invadindo matéria reservada ao Chefe do Executivo, com fundamento no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Constituição Federal, aplicado aos Municípios por simetria. É o relatório.



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◊ Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 ◊ Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

## FUNDAMENTAÇÃO

A questão jurídica central consiste em definir se o Projeto de Lei nº 012/2026 invade matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ou se, diversamente, configura exercício legítimo da função legislativa municipal em matéria de interesse local, saúde pública, meio ambiente, controle de zoonoses e proteção da fauna urbana.

Com a devida vênia ao entendimento exposto nas razões do veto, não se verifica vício formal de iniciativa.

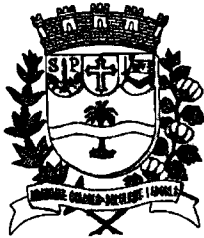
O Projeto de Lei nº 012/2026 não cria secretaria, departamento, órgão público, cargo, emprego, função administrativa, programa burocrático autônomo ou nova estrutura interna da Administração Municipal.

Também não altera o regime jurídico dos servidores públicos, não fixa atribuições específicas a cargos existentes e não interfere na hierarquia ou organização interna do Poder Executivo.

A proposição estabelece diretrizes normativas gerais para adoção do protocolo CED, deixando ao Executivo, inclusive por meio de regulamentação própria, a definição da forma, oportunidade, escala, estrutura, meios materiais, planejamento operacional e órgãos responsáveis pela execução.

Nesse contexto, incide a orientação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, segundo a qual não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora possa gerar despesa para a Administração Pública, não trata da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

A reserva de iniciativa legislativa, por constituir exceção à regra geral de iniciativa parlamentar, deve ser interpretada restritivamente. Não basta que a norma produza reflexos administrativos ou demande atuação futura do Poder Executivo para que se reconheça vício formal.



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

O vício somente se configura quando a lei parlamentar interfere diretamente na estrutura administrativa, cria ou extingue órgãos, impõe atribuições específicas a secretarias ou disciplina regime jurídico de servidores.

Não é o que ocorre no caso em análise.

A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal é especialmente relevante para a matéria. Na ADI 4.959/AL, o Plenário do STF validou lei do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, que instituiu medidas sanitárias de proteção e controle de reprodução de cães e gatos encontrados nas ruas.

O relator, Ministro Nunes Marques, assentou que a norma não interferia na estrutura ou nas atribuições dos órgãos da Administração Pública nem no regime jurídico de servidores, razão pela qual não violava o art. 61 da Constituição Federal. A decisão foi unânime e julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

O precedente é substancialmente aplicável ao caso de Dracena. A ementa oficial da ADI 4.959/AL afirma que lei estadual de iniciativa parlamentar sobre medidas sanitárias de proteção e controle de reprodução de cães e gatos não configura invasão da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O STF também consignou que a reserva de iniciativa material não se presume nem comporta interpretação extensiva e que o simples aumento de despesas não acarreta inconstitucionalidade quando a norma não alcança a estrutura, a atribuição dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos.

Ainda na ADI 4.959/AL, o Supremo reconheceu que a matéria se insere na proteção da fauna e do meio ambiente, com competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal e competência administrativa comum de todos os entes federativos para a tutela ambiental.

O acórdão também destacou que o Município pode legislar sobre meio ambiente no limite do interesse local e em harmonia com a disciplina dos demais entes federados.

A situação do Projeto de Lei nº 012/2026 é análoga. A proposição trata de controle populacional, manejo sanitário, esterilização, vacinação, identificação e devolução de animais de vida livre, medidas diretamente relacionadas à



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

saúde pública, à prevenção de zoonoses, à proteção ambiental e à vedação de práticas cruéis contra animais. Portanto, não se trata de organização administrativa em sentido estrito, mas de legítima escolha legislativa de política pública municipal.

A proteção animal encontra fundamento direto no art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e veda práticas que submetam animais à crueldade. Também se relaciona com a competência comum dos entes federativos para proteger o meio ambiente e preservar a fauna e a flora, prevista no art. 23, VI e VII, da Constituição Federal.

No plano municipal, a matéria também se ampara no art. 30, I e II, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

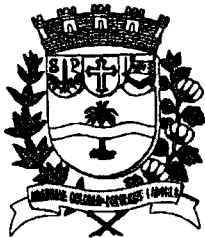
A existência de cães e gatos de vida livre, sua reprodução descontrolada, riscos sanitários, acidentes, maus-tratos, abandono e impactos ambientais são questões de evidente repercussão local, aptas a justificar a atuação legislativa da Câmara Municipal.

O controle populacional pelo protocolo CED também se alinha à perspectiva da Saúde Única, que reconhece a interdependência entre saúde humana, saúde animal e equilíbrio ambiental.

O Ministério da Saúde descreve a abordagem de Uma Só Saúde como relacionada à integração entre saúde humana, animal, vegetal e ambiental, abrangendo, entre outros pontos, a proteção da biodiversidade, o gerenciamento de ecossistemas e o controle de riscos biológicos.

Desse modo, o controle populacional ético, técnico e sanitariamente orientado de cães e gatos de vida livre não constitui mera opção administrativa interna. Trata-se de política pública de saúde, meio ambiente e bem-estar animal, voltada à prevenção de zoonoses, à redução de abandono e maus-tratos, à diminuição de conflitos urbanos e ao controle de impactos ambientais decorrentes de populações animais sem manejo adequado.

O projeto também encontra respaldo em legislação infraconstitucional. A Lei Federal nº 13.426/2017 dispõe sobre a política de controle da



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

natalidade de cães e gatos, prevendo que tal controle deve ocorrer mediante esterilização permanente por cirurgia ou outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal, levando em consideração localidades com superpopulação ou quadro epidemiológico.

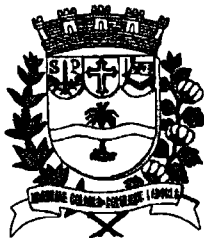
No Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 12.916/2008, oriunda de projeto parlamentar, dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e prevê medidas de identificação, registro, esterilização cirúrgica, adoção e campanhas educativas. A mesma lei determina que o recolhimento de animais observe procedimentos protetivos de manejo e transporte e prevê que o animal comunitário seja recolhido para esterilização, registro e devolução à comunidade de origem.

Portanto, o Projeto de Lei nº 012/2026 não inaugura obrigação estranha ao ordenamento jurídico. Ao contrário, adapta ao interesse local diretrizes já previstas em normas federais e estaduais, em consonância com a competência municipal suplementar e com os deveres constitucionais de proteção à saúde, ao meio ambiente e à fauna.

Os precedentes citados nas razões do veto não afastam essa conclusão. A ADI 3.924/SP, invocada pelo Executivo, tratava de lei estadual sobre prestação de serviços de chaveiro e instalação de sistemas de segurança, com cadastramento obrigatório e imposição de condições ao exercício profissional, além de atribuições administrativas específicas à Secretaria de Segurança Pública. O caso é materialmente diverso: o Projeto de Lei nº 012/2026 não regulamenta profissão, não cria cadastro profissional compulsório, não disciplina atividade econômica privada e não modifica a estrutura de secretaria municipal.

Também se distingue o precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo relativo ao Município de Santo André, mencionado no veto. Naquele caso, a lei analisada instituía um amplo “Código de Proteção Animal”, com imposição de obrigações específicas às Secretarias de Saúde e Meio Ambiente, o que foi compreendido como ingerência direta na gestão administrativa.

O projeto de Dracena é mais delimitado e técnico: autoriza a adoção do protocolo CED e fixa parâmetros de manejo, saúde e bem-estar animal, sem



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

criação de órgão, cargo, programa administrativo autônomo ou redefinição de atribuições internas de secretarias.

Ainda que os arts. 4º e 6º do projeto utilizem expressões como “responsabilidade dos órgãos públicos municipais” e “deverão ser abrigados temporariamente”, tais previsões devem ser compreendidas como diretrizes materiais de proteção sanitária e bem-estar animal, e não como imposição de reestruturação administrativa.

A execução concreta da política — inclusive quanto a órgão responsável, cronograma, fluxo operacional, parcerias, disponibilidade orçamentária e capacidade técnica — permanece sujeita à regulamentação pelo Poder Executivo, conforme expressamente previsto no art. 8º do projeto.

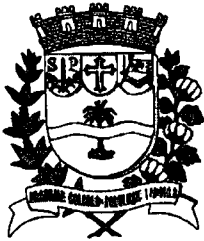
Também não procede eventual objeção fundada na existência de despesa. O projeto prevê que as despesas decorrentes de sua execução correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Essa previsão não equivale à criação automática de despesa obrigatória sem lastro orçamentário, nem retira do Executivo a competência para planejar a execução conforme disponibilidade financeira, planejamento administrativo e regulamentação própria.

À luz do Tema 917 do STF e da ADI 4.959/AL, a mera possibilidade de impacto financeiro não torna a lei inconstitucional, desde que ela não trate da estrutura administrativa, atribuição de órgãos ou regime jurídico de servidores.

Dessa forma, o veto adota compreensão excessivamente ampliada da reserva de iniciativa do Poder Executivo. Admitir que toda política pública municipal relacionada à saúde pública, proteção animal e meio ambiente dependa exclusivamente de iniciativa do Prefeito implicaria esvaziar indevidamente a função legislativa da Câmara Municipal e contrariar a orientação atual do Supremo Tribunal Federal.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela possibilidade jurídica de rejeição do Veto nº 01/2026 ao Projeto de Lei nº 012/2026, por não se verificar vício formal de iniciativa.



# Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: [secretaria@camaradracena.sp.gov.br](mailto:secretaria@camaradracena.sp.gov.br)

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

O Projeto de Lei nº 012/2026 configura legítimo exercício da competência legislativa municipal em matéria de interesse local, saúde pública, controle de zoonoses, Saúde Única, proteção ambiental, bem-estar animal e defesa da fauna urbana.

A proposição não cria órgão, cargo, função, secretaria, estrutura administrativa específica, despesa obrigatória imediata, nem altera o regime jurídico dos servidores públicos.

A matéria encontra fundamento no art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, na competência comum dos entes federativos para proteção ambiental, na competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, na Lei Federal nº 13.426/2017, na Lei Estadual nº 12.916/2008, no Tema 917 do STF e, especialmente, no precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.959/AL.

Assim, **sob o aspecto jurídico-constitucional, há fundamentos consistentes para que a Câmara Municipal rejeite o veto e preserve a aprovação do Projeto de Lei nº 012/2026.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Dracena, 06 de maio de 2026.

Natália P. Gesteiro da Palma

Assessora Jurídica – OAB/SP 162.890