



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 24 de junho de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 095/2026** – Institui a Política Municipal de Atenção à Pessoa em Situação de Acumulação de Animais no Município de Santa Luzia - Proteção animal - Saúde pública - Assistência social - Interesse local - Competência municipal - Iniciativa parlamentar - Separação dos Poderes - Risco de criação de atribuições administrativas ao Poder Executivo - Necessidade de adequação redacional - Constitucionalidade material e formal orgânica - Possibilidade de regular tramitação desde que realizadas as alterações sugeridas.

I – RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG encaminha, para análise jurídica, o Projeto de Lei nº 095/2026, de autoria parlamentar, que “Institui a Política Municipal de Atenção à Pessoa em Situação de Acumulação de Animais no Município de Santa Luzia e dá outras providências”.

A proposição tem por finalidade estabelecer diretrizes para a prevenção, identificação, acompanhamento e atendimento de pessoas em situação de acumulação de animais, conciliando a proteção e o bem-estar animal com a promoção da saúde pública e a atenção humanizada à pessoa acumuladora.

O exame concentra-se na avaliação da compatibilidade da matéria com a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno da Câmara Municipal e os





princípios da Administração Pública, especialmente quanto à competência legislativa municipal, à iniciativa parlamentar, à separação dos Poderes e à eventual criação de atribuições administrativas ao Poder Executivo.

É o que cumpre relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A Constituição da República, em seu art. 30, inciso I, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. O art. 30, inciso II, por sua vez, autoriza a suplementação da legislação federal e estadual no que couber.

No caso em análise, a proposição trata de matéria relacionada à saúde pública, assistência social, proteção animal, controle sanitário e bem-estar coletivo. A acumulação de animais, especialmente quando associada a ambientes inadequados à higiene, à alimentação, à saúde das pessoas e dos próprios animais, possui repercussão direta na realidade local, podendo envolver riscos sanitários, sociais e ambientais no âmbito do Município.

Além disso, a proteção animal e a prevenção de situações de maus-tratos guardam relação com o art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e vedar práticas que submetam os animais à crueldade.

No plano local, a Lei Orgânica do Município de Santa Luzia também reconhece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e dispor sobre matérias ligadas ao controle sanitário, registro, vacinação e captura de animais.





Dessa forma, não se verifica invasão de competência privativa da União ou do Estado, tratando-se de matéria cuja disciplina se insere na competência legislativa municipal.

2.2. Da iniciativa da proposição

A Constituição Federal consagra, em seu art. 2º, o princípio da separação dos Poderes. Com base nesse princípio, são reservadas ao Chefe do Poder Executivo as matérias que digam respeito à criação, estruturação e atribuição de órgãos da Administração Pública, regime jurídico de servidores, criação de cargos, funções ou empregos públicos e matérias orçamentárias submetidas à reserva de iniciativa.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de Santa Luzia também prevê hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito, especialmente para projetos que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e órgãos da Administração Pública.

Por outro lado, a iniciativa parlamentar é admitida como regra no processo legislativo municipal. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 da repercussão geral, fixou entendimento no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores públicos.

Assim, a autoria parlamentar, por si só, não torna o projeto inconstitucional. O ponto relevante é verificar se a proposição se limita a estabelecer diretrizes gerais de política pública ou se, ao contrário, cria obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo.

No caso do Projeto de Lei nº 095/2026, observa-se que a proposta não cria cargos, empregos ou funções públicas, não institui novo órgão ou secretaria e não altera expressamente a estrutura administrativa municipal. Além disso, o art. 5º utiliza a expressão





“poderá”, ao prever que o Poder Executivo poderá promover atuação integrada entre os órgãos municipais competentes e firmar parcerias, convênios e instrumentos de cooperação.

Todavia, alguns dispositivos merecem cautela. Os arts. 3º e 4º utilizam expressões que podem ser interpretadas como comandos de execução administrativa, tais como “identificar e acompanhar casos”, “atendimento intersetorial e multidisciplinar”, “avaliação interdisciplinar”, “capacitação permanente dos profissionais”, “cuidados veterinários”, “controle sanitário”, “esterilização”, “reinserção social” e “monitoramento e avaliação contínua”.

Essas previsões, caso interpretadas como obrigações diretas e imediatas, podem caracterizar ingerência na organização administrativa do Poder Executivo, por implicarem definição de ações, serviços e rotinas administrativas a serem desempenhadas por órgãos municipais.

Dessa forma, conclui-se que o projeto é materialmente legítimo e formalmente viável quanto à competência, mas apresenta risco de vício formal parcial de iniciativa, caso mantida a redação impositiva de determinados dispositivos.

III - NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Conforme demonstrado, o Projeto de Lei nº 095/2026 possui finalidade pública relevante, relacionada à saúde pública, à proteção animal e à assistência social. Contudo, por se tratar de proposição de iniciativa parlamentar, recomenda-se a adequação redacional dos dispositivos que possam ser interpretados como imposição de atribuições administrativas ao Poder Executivo.

A adequação deve preservar o caráter programático, orientador e facultativo da norma, sem criar obrigações administrativas imediatas, sem definir atribuições específicas





para órgãos municipais e sem impor execução obrigatória de serviços, campanhas, capacitações ou procedimentos técnicos.

1. Quanto ao art. 3º

O art. 3º estabelece os objetivos da Política Municipal, mas alguns incisos utilizam verbos que podem ser interpretados como comandos diretos à Administração Pública.

Sugere-se a substituição por redação de caráter orientativo:

“Art. 3º São objetivos orientadores da Política Municipal de Atenção à Pessoa em Situação de Acumulação de Animais:

I - estimular a identificação e o acompanhamento de situações de acumulação de animais, observada a atuação dos órgãos competentes e a disponibilidade administrativa do Município;

II - fomentar medidas de prevenção a maus-tratos e abandono de animais em contexto de acumulação, com incentivo ao acolhimento digno e ao encaminhamento adequado, quando cabível;

III - incentivar abordagem humanizada e interdisciplinar, respeitadas as competências dos órgãos públicos envolvidos e a legislação aplicável;

IV – priorizar, sempre que possível, a conscientização da população sobre guarda responsável, riscos da acumulação de animais e limites da capacidade de cuidado, por meio de ações educativas e preventivas, quando implementadas pelo Poder Público;

V - orientar a atuação municipal pela proteção da dignidade da pessoa humana, da saúde pública, do meio ambiente e do bem-estar animal.”

2. Quanto ao art. 4º





O art. 4º também contém diretrizes relevantes, mas deve evitar a imposição de capacitação permanente, monitoramento obrigatório e execução direta de serviços veterinários.

Sugere-se a seguinte redação:

“Art. 4º A Política Municipal de Atenção à Pessoa em Situação de Acumulação de Animais observará, como diretrizes gerais:

I - respeito à singularidade e aos direitos da pessoa em situação de acumulação, com incentivo a abordagens baseadas no acolhimento e na escuta qualificada;

II - proteção e promoção do bem-estar dos animais, com incentivo a medidas de cuidado, controle sanitário, esterilização e encaminhamento para adoção responsável, sempre que possível e observada a legislação vigente;

III - estímulo à capacitação dos profissionais envolvidos na identificação e no manejo de casos de acumulação de animais, conforme disponibilidade e planejamento da Administração Pública;

IV - estímulo à participação dos familiares, da comunidade e da rede de proteção animal na construção de soluções integradas;

V - incentivo à adoção de estratégias voltadas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários da pessoa atendida;

VI - incentivo à celebração de parcerias com instituições de ensino, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil, observada a legislação vigente;

VII - estímulo ao acompanhamento e à avaliação das ações desenvolvidas no âmbito da política pública, quando implementadas pelo Poder Executivo.”

3. Quanto ao art. 6º





O art. 6º prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Embora a mera previsão genérica de despesa não caracterize, por si só, vício de iniciativa, recomenda-se ajustar a redação para afastar a criação de despesa obrigatória imediata.

Sugere-se:

“Art. 6º A implementação das diretrizes previstas nesta Lei observará a disponibilidade orçamentária e financeira do Município, bem como a compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.”

IV-ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória.

No caso em análise, o projeto afirma possuir natureza diretiva e não criar despesa obrigatória imediata. Contudo, a redação original dos arts. 3º, 4º e 6º pode permitir interpretação no sentido de que haveria imposição de ações administrativas concretas, tais como atendimento interdisciplinar, campanhas, capacitações, cuidados veterinários, esterilização e monitoramento contínuo.

Caso esses comandos sejam mantidos como obrigações administrativas, haveria risco de caracterização de despesa obrigatória sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Por essa razão, a adequação redacional sugerida busca condicionar a implementação das diretrizes à disponibilidade orçamentária, financeira e administrativa do Município, bem como à compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário.





Com a adoção dessa alteração, reduz-se o risco de vício formal orçamentário, preservando o caráter programático da proposição.

V– CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 095/2026 é materialmente constitucional, uma vez que seu objeto guarda relação com a proteção animal, a saúde pública, a assistência social, o meio ambiente e a dignidade da pessoa humana.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal orgânica, a proposição também se mostra válida, pois versa sobre matéria de interesse local e de competência suplementar do Município, não havendo invasão de competência privativa da União ou do Estado.

Quanto à iniciativa legislativa, a autoria parlamentar não representa, por si só, vício de constitucionalidade. Todavia, a redação original dos arts. 3º e 4º apresenta risco de vício formal parcial, por conter expressões que podem ser interpretadas como imposição de atribuições administrativas ao Poder Executivo.

No aspecto orçamentário, recomenda-se a adequação do art. 6º, a fim de afastar interpretação de criação de despesa obrigatória imediata sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Assim, opina-se:

- a) pela constitucionalidade material do Projeto de Lei nº 095/2026;
- b) pela constitucionalidade formal orgânica, em razão da competência municipal sobre a matéria;
- c) pela existência de risco de inconstitucionalidade formal parcial nos dispositivos que possam ser interpretados como criação de obrigações administrativas ao Poder Executivo;





d) pela necessidade de adequação redacional dos arts. 3º, 4º e 6º, a fim de preservar o caráter programático, orientador e facultativo da norma;

e) pela possibilidade de regular tramitação da proposição, desde que promovidas as adequações sugeridas.

Uma vez realizadas as alterações indicadas, não remanescerão óbices jurídicos à tramitação da proposição.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

OAB/MG 79.195

