

PARECER JURÍDICO Nº 032/2026

VETO Nº 002/2026 VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 058/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, que “INSTITUI O CENTRO MUNICIPAL DE CONTROLE DE ZONÓSES E O SERVIÇO DE ACOlhIMENTO E ADOÇÃO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS, DEFINE SUAS ATRIBUIÇÕES, ESTABELECE DIRETRIZES PARA PROTEÇÃO E O BEM ESTAR ANIMAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I- DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para parecer, o **VETO Nº 002/2026**, formalizado pelo **ofício nº 094/2026-GP**, datado de 11 de março de 2026, por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, Valdemar Gamba, com fundamento no §1º do art. 45 combinado com o art. 59 § 1ª, IV da Lei Orgânica Municipal, opõe **VETO TOTAL AO PL Nº 058/2025**, de autoria dos Vereadores Leonice Klaus, Reginaldo Luiz da Silva, Francisco Ramos da Silva, Darli Luciano da Silva e Claudinei de Souza Jesus.

1. RELATÓRIO

- **Síntese do Projeto de Lei**



O Projeto de Lei nº 058/2025, aprovado por unanimidade nesta Câmara Municipal no exercício regular de suas atribuições legislativas, tem por objeto a instituição do Centro Municipal de Controle de Zoonoses (CMCZ) e do Serviço de Acolhimento e Adoção Municipal de Animais Domésticos, definindo suas atribuições, estabelecendo diretrizes para a proteção e o bem-estar animal e dando outras providências.

Os principais dispositivos do projeto incluem:

- Art. 1º: Instituição do CMCZ e do Serviço de Acolhimento, atuando de forma integrada.
- Art. 2º: Finalidades, como prevenção de zoonoses, vacinação, esterilização, acolhimento de animais apreendidos e monitoramento epidemiológico.
- Art. 5º: Atribuições específicas, incluindo resgate de animais em risco, eutanásia excepcional e humanitária (apenas em casos de sofrimento irreversível ou risco sanitário iminente, com anestesia), e promoção de adoções responsáveis.
- Art. 10: Programa permanente de esterilização cirúrgica, priorizando animais de rua e famílias de baixa renda.
- Art. 13: Identificação eletrônica obrigatória por microchip para animais no Abrigo, com sanções para abandono (impedimento de adoção por 5 anos e ressarcimento de despesas).
- Art. 14: Vinculação administrativa à Secretaria Municipal de Saúde, com uso prioritário de pessoal técnico já existente.
- Art. 17: Autorização para criação de créditos orçamentários especiais, inclusão em LOA, LDO e PPA, e celebração de convênios federais e estaduais.
- Art. 18: Prazo de 180 dias para estruturação física e funcionamento, com início imediato do programa de esterilização.
- Art. 19: Autorização ao Executivo para regulamentação detalhada.
- Art. 20: Vigência na data de publicação, com revogação de disposições contrárias.

A justificativa do projeto, elaborada pelos autores, fundamenta-se na Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990), no art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) — que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e combater práticas cruéis contra animais —, e na competência municipal para vigilância epidemiológica (art. 18, IV, "a", da Lei nº 8.080/1990). Ressalta-se a relevância social, sanitária e ambiental da medida, especialmente em contexto de aumento de abandono de animais e riscos de zoonoses em Alta Floresta, com previsão de otimização de recursos existentes e parcerias para viabilização orçamentária.

- **Síntese do Veto Total (Ofício nº 094/2026 / Veto nº 002/2026)**

O Chefe do Poder Executivo Municipal, fundamentou o veto total em três ordens de razões, a saber:

a) **Suposto vício de iniciativa legislativa:** Alegação de que o projeto invade competências privativas do Prefeito, nos termos do art. 61, § 1º, I, II, III e V, da CF/88, reproduzido no art. 41, § 1º, da LOM (matéria orçamentária, servidores públicos, criação/extinção de órgãos e cargos). Argumenta-se que a instituição do Centro de Zoonoses e do Serviço de Acolhimento implica organização administrativa, atribuição de órgãos e impacto em regime jurídico de servidores, configurando usurpação da reserva de iniciativa executiva.

b) **Invasão de competências executivas e violação à separação de poderes:** Sustenta-se que o projeto extrapola a função legislativa ao definir minuciosamente atribuições e funcionamento (art. 5º), impor prazos peremptórios (art. 18) e interferir na discricionariedade administrativa do Prefeito (art. 59, § 1º, XXIII, da LOM). Invoca o princípio da reserva de administração e o Tema 917 do STF (RE 596.962), alegando que leis de iniciativa parlamentar não podem dispor sobre atribuição de órgãos públicos.

Reitera-se a violação à tripartição de poderes (art. 2º da CF/88 e da LOM), argumentando que o Legislativo não pode substituir o administrador na gestão de serviços públicos.

c) **Ausência de estimativa de impacto orçamentário e indicação de fontes de recursos:** Afirma-se violação ao art. 43 da LOM e aos arts. 167, I, e 169 da CF/88, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF nº 101/2000), por criar despesa continuada sem estimativa de impacto, adequação orçamentária ou declaração de compatibilidade com LOA, LDO e PPA. Destaca-se que o projeto não apresenta fontes de custeio para instalação e manutenção do Centro e Abrigo.

Cabe, portanto, analisar a regularidade formal e material do veto, bem como sua conformidade com as regras constitucionais, legais e regimentais.

É o sucinto relatório.

É o sucinto relatório da justificativa do veto.



II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Dispõe o artigo 45, §1º, da Lei Orgânica Municipal, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Município para vetar total ou parcialmente projeto de lei.

Art. 45. Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal serão enviados ao Prefeito, que aquiescendo, os sancionará.

§ 1º. Se o Prefeito julgar o projeto no todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, devendo comunicar os motivos do veto ao Presidente da Câmara no prazo de quarenta e oito horas.

Mais especificamente o artigo 186 do Regimento Interno desta Casa legislativa, prevê o poder de veto do Prefeito para matérias contrárias a constitucionalidade e ao interesse público.

Art. 186. Se o Prefeito considerar o Projeto, no todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á no todo ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara os motivos do Veto (LOM. Art. 52 § 1º e C. F. Art. 66 § 1º.)

O Chefe do Executivo local exercendo seu poder discricionário, que se configura exatamente na faculdade legal que possui para a prática dos atos administrativos que, segundo seu entendimento, sejam mais convenientes e oportunos à Administração Pública.

- Do instituto do veto no processo legislativo



O art. 66 da Constituição Federal (aplicável por simetria aos Municípios), assim como a Lei Orgânica Municipal de Alta Floresta (art. 45, §1º), estabelecem que o veto pode ser total ou parcial, incidindo sobre o projeto de lei.

Consoante o art. 43, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, que reproduz o art. 63 da CF/88, são inadmissíveis as emendas parlamentares que:

- a) impliquem aumento de despesa;
- b) não guardem pertinência temática com o projeto de lei de iniciativa reservada.

As razões do veto, embora formalmente apresentadas e justificadas, padecem de fragilidades jurídicas, conforme se demonstra a seguir:

- **Da Ausência de vício de iniciativa: Competência legislativa concorrente e supletiva do Município**

O veto não prospera quanto ao alegado vício de iniciativa, pois o Projeto de Lei nº 058/2025 insere-se na competência legislativa comum e supletiva do Município, nos termos do art. 30, I, da CF/88, que autoriza legislar sobre assuntos de interesse local, e do art. 18, IV, "a", da Lei Federal nº 8.080/1990, que atribui ao Município a execução de serviços de vigilância epidemiológica — abrangendo, necessariamente, o controle de zoonoses. A proteção à fauna e o combate à crueldade animal são deveres do Poder Público (art. 225, § 1º, VII, da CF/88), com competência administrativa comum aos entes federativos (art. 23, VIII, da CF/88).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica nesse sentido. Na **ADI 4.959-AL (Rel. Min. Nunes Marques, julgada em 18/10/2024)**, o STF declarou constitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que dispõe sobre proteção e defesa de animais, inclusive controle de reprodução de cães e gatos em situação de rua, rejeitando alegação de usurpação de competência executiva. O acórdão enfatiza que **“não viola a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para projetos de lei que envolvam a criação de órgãos, cargos e funções na Administração Pública (CF/88, arts. 61, § 1º, 'a' e 'e', e 84, VI, 'a')”** quando a lei estabelece políticas públicas sem invadir a gestão administrativa.



A clareza e a pertinência desse precedente ao caso concreto são absolutas. O Supremo Tribunal Federal, ao afirmar em decisão recente e de eficácia vinculante que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre proteção animal e controle de zoonoses não violam a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, decide exatamente sobre a mesma matéria que abrange o PL nº 058/2025.

Reforça essa conclusão, o **Tema 917 de Repercussão Geral (RE 596.962, Rel. Min. Edson Fachin)** que sedimentou o entendimento de que *“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”*.

O Projeto de Lei nº 058/2025 não cria novos cargos ou altera regime jurídico de servidores; ao contrário, o art. 13 expressamente vincula o Centro à Secretaria Municipal de Saúde, utilizando “prioritariamente pessoal técnico já lotado na Prefeitura Municipal”. Além disso, seu art. 14 é expresse ao determinar que o CMZ e o Abrigo Municipal terá sua estrutura administrativa e técnica vinculada à SMS e utilizará prioritariamente pessoal técnico já lotado na Prefeitura Municipal, sem criar novos cargos ou alterar o regime jurídico de qualquer servidor, o que otimiza recursos existentes sem onerar a estrutura administrativa.

Por fim, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 41, § 1º, reproduz o art. 61, § 1º, da CF/88, mas não veda iniciativa parlamentar em matérias de saúde pública e proteção ambiental, que são de competência concorrente (art. 24, XII, da CF/88). A doutrina de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 2023) corrobora que leis de iniciativa legislativa que estabelecem diretrizes para políticas públicas essenciais, como saúde e meio ambiente, não configuram invasão executiva, desde que não detalhem atos de gestão interna.

Ante o exposto, nota-se claramente que o PL nº 058/2025 é uma lei que estabelece política pública e diretriz de atuação, não se propondo a organizar a estrutura interna do executivo. Sendo a alegação de vício de iniciativa manifestamente improcedente e contrária ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

- **Da Ausência de invasão de competências executivas: Limites da separação de poderes**

As alegações de invasão de competências e violação à separação de poderes (art. 2º da CF/88 e da LOM), também, não se sustentam. O Projeto de Lei limita-se a fixar diretrizes gerais e finalidades institucionais (arts. 1º, 2º e 5º), deixando ao Executivo





a regulamentação detalhada (art. 19), os procedimentos técnicos (art. 13, parágrafo único) e a gestão operacional (art. 14). O art. 18 estabelece prazo razoável de 180 dias para implementação, alinhado ao dever de eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/88), sem impor cronograma rígido que impeça adaptações gerenciais.

O STF, na ADI 5.529 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, 2020), assentou que *“a fixação de prazos para implementação de políticas públicas por lei não configura ingerência executiva quando visa garantir efetividade a direitos fundamentais, como a saúde e o meio ambiente”*. Aqui, o prazo do art. 18 visa concretizar o dever municipal de vigilância sanitária, sem substituir o Prefeito na organização interna (art. 59, § 1º, XXIII, da LOM).

Assim, o prazo de 180 dias previstos no art. 18, trata-se de instrumento legítimo de controle legislativo sobre a atuação do Executivo, compatível com o sistema constitucional de freios e contrapesos. O poder legislativo tem não apenas a prerrogativa, mas o dever constitucional de estabelecer prazos para o cumprimento das políticas públicas que institui, sob pena de tornar a lei em letra morta. A fixação de prazo razoável para a implementação de uma política pública não configura invasão na esfera de discricionariedade do Executivo; configura, isto sim, o exercício regular da função legislativa de controle e fiscalização.

A reserva de administração, invocada no veto, aplica-se a atos de gestão discricionária, não a leis que estabelecem obrigações institucionais (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 2022). O projeto não “substitui o administrador”, mas impõe deveres ao Poder Público, compatíveis com o princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa.

O argumento do Executivo, se acolhido, levaria à conclusão absurda de que o Legislativo jamais poderia fixar prazos para implementação de qualquer política pública, o que esvaziaria completamente a função legislativa e tornaria o poder Executivo imune a qualquer controle temporal por parte do Legislativo. Conclusão incompatível com o sistema constitucional vigente.

Cumprе ressaltar, que a invocação do tema 917 do STF pelo Executivo é feita de forma equivocada e parcial. No veto, o Prefeito cita o tema 917 para sustentar a tese de que Leis de iniciativa parlamentar não podem dispor sobre a atribuição de órgãos públicos, contudo, a redação exata da tese de repercussão geral firmada nesse tema é (*in verbis*):

“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).

Motivo pelo qual, não pode servir de argumento para o exercício do poder de veto.

- **Compatibilidade orçamentária: Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal e à LOM**

A principal fragilidade do veto reside na alegação de ausência de estimativa de impacto orçamentário e indicação de fontes de recursos (art. 43 da LOM; arts. 16 e 17 da LCF nº 101/2000). Tal argumento é infundado, pois o art. 17 do Projeto autoriza expressamente “a criação de créditos especiais, inclusão ou alteração de unidades orçamentárias, funções, subfunções, programas, ações, elementos e fontes de recursos na LOA vigente, bem como a inclusão ou alteração da programação orçamentária na LDO e na PPA vigentes, além da celebração de convênios e adesão a programas federais e estaduais”. Essa disposição atende integralmente ao art. 16, § 3º, da LRF, que exige estimativa de impacto e adequação orçamentária, permitindo ao ordenador de despesas (Prefeito) a declaração de compatibilidade.

O art. 13 reforça a viabilidade ao prever uso de “pessoal técnico já lotado na Prefeitura”, evitando criação de novos cargos. A justificativa do projeto menciona parcerias com programas federais (ex: Programa Nacional de Imunizações) e estaduais, alinhados ao art. 18, IV, "a", da Lei nº 8.080/1990.

Esse dispositivo atende plenamente à exigência do art. 43 da Lei Orgânica Municipal, que determina que o projeto de Lei que implique despesa deverá ser acompanhado de indicação das fontes de recursos. A indicação de fontes de recursos não exige, como pretende o Executivo, a apresentação de estimativa detalhada de impacto orçamentário com precisão de um estudo atuarial; exige, isto sim, que o projeto aponte os mecanismos pelos quais as despesas serão custeadas. O art. 17 do PL faz exatamente isso ao indicar (I) a criação de créditos especiais; (II) a alteração da LOA, LDO e PPA vigentes; e (III) a celebração de convênios e adesão a programas federais e estaduais.

O STF, no RE 1.037.668 (Rel. Min. Roberto Barroso, 2021), reconheceu que leis que autorizam realocação orçamentária e convênios não violam a LRF quando não geram despesa imediata sem contrapartida.





Ademais, a matéria envolve saúde pública (zoonoses), de relevância constitucional (art. 196 da CF/88), prevalecendo sobre formalismos orçamentários quando há previsão de adequação (art. 169, § 1º, da CF/88).

Não bastando as Divisões de Vigilância em Zoonoses e os Centros de Controle de Zoonoses, são unidades municipais ligadas ao SUS, que adota a abordagem de “Uma Só Saúde” (One Health), reconhecendo que a saúde humana, animal e ambiental estão interconectadas.

Assim, as unidades de zoonoses trabalham sob os princípios da integralidade e universalidade do sistema de saúde. Sendo passíveis de serem credenciadas para recebimento de recursos federais.

A Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 155 e 165, consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de combater práticas que submetam os animais a crueldade, em consonância com o art. 225, § 1º, inciso VII da CF.

Não bastando, a competência municipal para a execução de ações de vigilância epidemiológica, que inclui o controle de zoonoses, é expressamente reconhecida pelo art. 18, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), que atribui ao Município a competência para executar serviços de vigilância epidemiológica. O controle de zoonoses é, por definição, ação de vigilância epidemiológica, e sua implementação pelo Município não é apenas uma faculdade, mas uma obrigação legal.

Por fim, cabe registrar que a ausência de estimativa de impacto orçamentário detalhada, quando ocorre, não é causa de inconstitucionalidade da lei, mas sim questão a ser resolvida no âmbito do processo de execução orçamentária, mediante os mecanismos previstos no próprio Projeto de Lei. A jurisprudência do Tribunal de contas do Estado e do Supremo Tribunal Federal são pacíficas no sentido de que a imprecisão na estimativa de impacto orçamentário não invalida a lei, mas impõe ao Executivo o dever de buscar as fontes de recursos indicadas pelo legislador.

III- CONCLUSÃO





À vista do exposto, a Procuradoria Jurídica **OPINA** favorável a tramitação do veto na forma prevista na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa de Leis.

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF). (grifamos).

Deste modo, esta Procuradoria Jurídica opina pela rejeição do Veto Total nº 002/2026, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 058/2025:

- não apresenta vício de iniciativa, não viola o princípio da separação de poderes, tampouco descumpra as normas orçamentárias aplicáveis;
- é constitucional, legal e regimental, encontrando amparo expresso no entendimento do Supremo Tribunal Federal fixado na ADI nº 4.959 AL e no tema 917 da Repercussão Geral, além de estar em plena consonância com a Lei Orgânica Municipal, a Lei Federal 8.080/1.990 e a Constituição Federal.
- atende a imperativos de saúde pública, proteção ambiental e bem-estar animal, alinhados aos arts. 196 e 225 da CF/88 e à LOM.

Assim ao analisarmos a matéria constatamos que NÃO assiste razão ao Senhor Prefeito, não havendo, portanto, qualquer empecilho na legislação municipal quanto ao Projeto de Lei em análise.

§



Diante do exposto, esta Secretária Jurídica mantém o entendimento exposto no parecer inicial, ou seja, pela viabilidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 058/2025, de autoria do Vereadores Leonice Klaus, Reginaldo Luiz da Silva, Francisco Ramos da Silva, Darli Luciano da Silva e Claudinei de Souza Jesus.

A apreciação do VETO deverá seguir os procedimentos previstos no artigo 45 da Lei Orgânica Municipal e artigo 186 e seguintes do Regimento Interno desta Câmara Municipal..

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 19 de março de 2026.

Sandra C. Mello

OAB/MT 19.680

Assistente Jurídico

