



PARECER RETIFICADOR AO PARECER JURÍDICO Nº 032/2026

ERRATA AO PARECER JURÍDICO Nº 032/2026 QUE TEM
POR OBJETO PARECER JURÍDICO OPINATIVO SOBRE O VETO Nº
002/2026.

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 ZOOSE 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 NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO PARECER

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 § 1º, 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.



O Veto foi analisado e o parecer emitido sob nº 032/2026, ocorre que devido a documentos faltantes quando realizada análise do parecer a ser retificado, o mesmo necessitou ser retificado.

Os documentos supracitados referem-se aos pareceres aprovados nas comissões de **Legislação, Justiça e Redação Final**, bem como na de **Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária**, com o seguinte teor: *“Diante dos termos e após análise formal do procedimento, nossa manifestação é **FAVORÁVEL** à regular tramitação e aprovação Projeto de Lei nº058/2025, desde que sejam integralmente observadas as recomendações constantes no Parecer Jurídico nº 123/2025, especialmente no que concerne à adequação orçamentário-financeira nos termos da LRF, à regular iniciativa legislativa para criação de estrutura administrativa, à conformidade do banco de dados com a LGPD, à definição clara do processo sancionador, bem como os demais ajustes técnicos e redacionais apontados, a fim de assegurar plena segurança jurídica e viabilidade de execução da proposta.”*

Porém, é **necessário frisar** que as mudanças elencadas no referido parecer (123/2025) não foram observadas e implementadas na redação final do Projeto aprovado em plenário. Ocasionalmente a inconstitucionalidade formal do instrumento legislativo adotado, diante de invasão da esfera de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Assim esta profissional sentiu a necessidade de rever a sua análise anterior, motivo pelo qual, foi procedida uma reanálise do veto, e encaminhado novo entendimento, solicito, portanto, a **desconsideração da minuta anterior e que a discussão dos nobres Edis tomem por base apenas as razões abaixo elencadas.**

É a justificativa preliminar.

II- DA CONSULTA E O SEU OBJETO

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 § 1º, IV da Lei Orgânica Municipal, opõe **VETO TOTAL AO PL Nº058/2025**, 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.

III- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

- Da relevância material do projeto e da distinção entre mérito político normativo e validade constitucional.

O primeiro ponto que precisa ser assentado, com rigor técnico, é este: **o mérito material do PL 058/2025 é socialmente legítimo e constitucionalmente prestigioso.**

A proteção animal, o controle de zoonoses, a guarda responsável e a prevenção sanitária dialogam com:

- o art. 225 da Constituição Federal, especialmente a tutela contra práticas cruéis;
- A competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual;
- A Lei nº 8.080/1990, no que toca às ações de vigilância em saúde;
- A tendência constitucional de reforço à proteção dos animais e à saúde pública.

Portanto, **não se está diante de inconstitucionalidade material do objetivo da política pública.** O problema central está na forma constitucionalmente inadequada pela qual o projeto foi apresentado e densificado.

Em outras palavras: a finalidade é legítima; a redação final do veículo normativo, tal como construído, é que padece de vício formal.





● **Da iniciativa reservada e da reserva de administração**

O núcleo da controvérsia está em saber se a Câmara Municipal poderia, por projeto de autoria parlamentar, apenas enunciar diretrizes gerais de política pública, ou se extrapolou esse limite para disciplinar concretamente a organização administrativa do Executivo.

A resposta, à luz do conteúdo efetivo do PL, é a de que houve extrapolação.

O projeto não se limita a afirmar, em termos programáticos, que o Município deverá adotar política de proteção animal e controle de zoonoses. Ele vai muito além. Entre outros pontos, o texto:

- Institui formalmente centro e serviço municipal;
- Os vincula à Secretaria Municipal de Saúde, via Vigilância Epidemiológica;
- Define atribuições detalhadas do órgão e do serviço;
- Estabelece rotinas de fiscalização, acolhimento, vacinação, esterilização, destinação e adoção;
- Impõe microchipagem obrigatória e regras de banco de dados;
- Prevê sanções administrativas e consequências por abandono;
- Determina relatório anual;
- Autoriza e direciona medidas de estruturação física e funcionamento;
- Fixa prazo de 180 dias para implantação.

Isso caracteriza inequívoca incursão em matéria típica de organização e funcionamento da Administração Pública, cujo impulso legislativo, em regra, é reservado ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência constitucional é estável nesse ponto.

O precedente mais importante para o caso é o Tema 917/STF, julgado no ARE 878.911, relatoria do Min. Gilmar Mendes.

A tese fixada foi a seguinte:

“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.”





Esse precedente não socorre integralmente o PL 058/2025. Ao contrário: ele delimita com precisão o ponto em que a iniciativa parlamentar deixa de ser admissível.

A tese do STF admite lei parlamentar com repercussão orçamentária apenas quando ela não invadir:

- A estrutura da Administração;
- As atribuições de órgãos públicos;
- O regime jurídico de servidores.

No caso sob exame, o PL faz exatamente o que o Tema 917 ressalva como vedado: estrutura, atribui funções, organiza o funcionamento administrativo e impõe execução concreta.

O TJMT tem se posicionado no mesmo sentido ao julgar processo legislativo sobre o âmbito estadual e municipal, considerando ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que adentra matéria reservada ao Executivo, especialmente quando: interfere na organização administrativa e impõe obrigações a órgão do Executivo.

Em que pese, o art. 3º, § 2º estabelecer que: *“a gestão e operacionalização das atividades do Centro de Zoonoses e Abrigo Municipal são de competência do Poder Executivo Municipal”*. Isto é explícita reserva de competência executiva, ou seja, fixa diretrizes legislativas e deixa ao Executivo a implementação operacional.

Porém, o entendimento firmado no **Parecer jurídico 123/2025**, desta casa, alerta o entendimento possível de que ao denominar formalmente “Centro” e “Serviço” ainda que vinculados a Secretaria de Saúde, com estabelecimento de prazos e comandos de implementação o PL 058/2025 interfere na estruturação administrativa, cometendo vício formal.

Motivo pelo qual, sugere emendas saneadoras, entre elas a conversão do projeto em diretrizes/programa municipal de controle de zoonoses e bem-estar animal, autorizando o Executivo a instituir, por decreto, as unidades internas e o modelo de execução, sem definir nome específico em Lei, evitando dessa forma a interpretação de invasão de competência.

Assim, considerando a ausência das emendas saneadoras, o argumento do veto baseado em vício de iniciativa é, em sua essência, juridicamente consistente.



● **Imposição de cronograma de implantação**

O art. 18 prevê que o Executivo providencie a estruturação física e o funcionamento efetivo da nova unidade no prazo máximo de 180 dias.

Esse ponto é especialmente sensível. Não se trata só de legislar sobre um objetivo público, mas de impor ao Executivo o cronograma concreto de implantação, interferindo em:

- Planejamento administrativo;
- Disponibilidade financeira;
- Cronograma físico;
- Alocação de pessoal;
- Priorização de políticas públicas.

Ao fixar um prazo, ainda que razoável, de 180 dias para a implementação da Lei, o Legislativo invade competência do Executivo, porém, retornando ao texto do **Parecer jurídico 123/2025 é possível notar a sugestão de transformar tal prazo em orientativo ou deslocar seu início para um decreto regulamentador, sanando o vício apontado.**

Ao não adotar as emendas saneadoras o PL afronta diretamente a reserva de administração.

● **Do argumento orçamentário: procedência parcial, mas em plano subsidiário**

Aqui é preciso fazer uma distinção técnica importante.

O veto afirma que o projeto cria despesa sem indicação de fonte de custeio e sem compatibilidade fiscal. Esse argumento é relevante, mas não deve ser tratado como fundamento principal isolado.

Isso porque, conforme o Tema 917/STF, a simples criação de despesa não gera automaticamente vício de iniciativa. Se a lei parlamentar apenas instituísse uma política pública genérica, sem mexer na estrutura e nas atribuições dos órgãos, o argumento puramente financeiro, sozinho, não seria motivo para imposição do veto.

Em linha com Hely Lopes Meirelles, a iniciativa legislativa reservada é mecanismo de proteção da autonomia funcional do Executivo no desenho de sua máquina administrativa.





Na mesma direção, Celso Antônio Bandeira de Mello evidencia que a legalidade administrativa não elimina a necessidade de respeito à distribuição constitucional de funções entre os Poderes; ao contrário, a separação funcional é um de seus pressupostos.

Também em Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho se encontra a premissa de que a lei pode impor fins públicos, mas não pode, fora das hipóteses constitucionais, subtrair do Executivo a definição da estrutura, dos meios e da conveniência administrativa de execução.

Aplicando essa construção ao caso, conclui-se que a não adoção das emendas saneadoras sugeridas no parecer jurídico opinativo 123/2025 na redação final do PL 058/2025, transbordou do plano normativo abstrato para o plano administrativo organizacional, o que atrai a reserva de iniciativa.

IV- CONCLUSÃO

À vista dos documentos analisados, da Constituição, da jurisprudência oficial consultada e da doutrina administrativista aplicável, esta Secretária Jurídica MODIFICA o entendimento exposto no parecer inicial 032/2026, e recomenda a **MANUTENÇÃO DO VETO nº 002/2026**, por inconstitucionalidade formal subjetiva do Projeto de Lei nº 058/2025, com fundamento na reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, na separação dos poderes, na reserva de administração e, subsidiariamente, na insuficiência de lastro orçamentário-financeiro da proposição do Projeto de Lei n.º 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.

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).

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes e nem reflete o pensamento dos Edis.

Nesta assentada, deve-se salientar que a presente manifestação tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, carreados aos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

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.

Sandra C. Mello
OAB/MT 19.680
Secretária Jurídica