

PARECER
DIVISÃO TÉCNICA LEGISLATIVA

VETO TOTAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO LEGISLATIVO N° 06/2025

"Acrescenta o art. 136-A na Lei Complementar Municipal nº3.027/2027 (Código Municipal de Posturas), para dispor sobre a restrição de adoção de animais para pessoas que tenham incorrido em penalização por maus tratos de animais e dá outras providências"

ANÁLISE DO VETO

Inicialmente, o Executivo sustenta que o Projeto de Lei seria inconstitucional por violar a iniciativa exclusiva do Prefeito, porquanto interfere nas atribuições de órgão da administração e "exige a alocação e pessoal, a utilização de sistemas de informação e a definição de fluxos de trabalho dentro de uma Secretaria Municipal".

Entretanto, a interpretação ampliativa que o Executivo propõe acerca das matérias de iniciativa exclusiva encontra-se ultrapassada, já havendo decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é constitucional a lei que cria política pública dentro da área de atuação da secretaria, sem alterar sua estrutura ou competências formais, ainda que gere custos significativos e obrigações aos servidores públicos municipais (Tema 917).

No presente caso, a proposta está compatível com os deveres constitucionais do Poder Público de atuar em prol da proteção animal e com as ações legalmente já impostas ao Executivo Municipal, bem como não modifica o núcleo funcional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, pois tal política já faz parte das atribuições desse órgão. Para ilustrar, cita-se:

I) a Lei Complementar Municipal nº 4.562/2022, que cria o Conselho Municipal do Bem-Estar dos Animais, órgão consultivo vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMAM, com o objetivo de auxiliar o Poder Executivo na definição de políticas públicas e no desenvolvimento de ações voltadas à proteção dos animais; cria o Fundo Municipal do Bem-Estar Animal (FUMBEA), vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), com o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos para a criação, desenvolvimento e execução de ações voltadas à proteção dos

animais, notadamente para o combate, a fiscalização e a penalização de atos de crueldade, maus-tratos e abandono; e cria o cargo de Assessor do Bem-Estar Animal, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tem como uma das atribuições, formular, coordenar, executar, implementar, supervisionar e fiscalizar as políticas públicas relativas à proteção, à defesa e ao bem-estar dos animais, incluindo a elaboração de relatórios, laudos e outros documentos técnicos e administrativos sobre as atividades realizadas, procedimentos adotados e resultados obtidos.

II) a Lei Complementar Municipal nº 3.027/2007, que em seu art. 136 proíbe a qualquer pessoa maltratar animais ou praticar atos de crueldade, castigo, violência, sofrimento e abandono, sob pena de multa administrativa, sem prejuízo da comunicação aos órgãos competentes para apuração de responsabilidades em âmbito civil e criminal;

III) a Lei Municipal nº 3.808/2013, que institui a Semana Municipal de Proteção e Bem-Estar dos Animais no Município de Ponte Nova e exige do Poder Executivo o “fortalecimento dos recursos humanos e materiais para combate, fiscalização e penalização por atos de maus-tratos aos animais” e a realização de campanhas educativas sobre “os diferentes tipos de maus-tratos, incluindo negligência, crueldade, violência, sofrimento e abandono, bem como os procedimentos para prevenir, combater, denunciar, fiscalizar e punir esses casos”.

Conforme já reiterado pelo STF em suas decisões, “a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo (...) não insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa no Chefe do Executivo” e as regras de iniciativa exclusiva devem ser interpretadas de forma restritiva, com “parcimônia e temperamento”, “uma vez que retira do Poder Legislativo, órgão incumbido de editar normas de caráter geral por excelência, parcela de seu âmbito de atuação”.

Evidente que toda política pública criada pela atuação legislativa deverá ser devidamente executada pelo Poder pertinente – geralmente pelo Poder Executivo - demandando a atuação dos servidores e dos órgãos administrativos correspondentes. Caso tal circunstância, por si só, fosse motivo de iniciativa exclusiva, esvaziar-se-ia a competência constitucional do Poder Legislativo.

Para reforçar o raciocínio cita-se, a título de exemplo, eventual lei de iniciativa parlamentar que criou programa municipal de prevenção e combate à COVID-19, a ser executado pela Secretaria de Saúde à época. Ainda que tal vírus nunca tenha sido objeto de atuação da Prefeitura – demandando uma nova abordagem, recursos e novas ações pelos servidores -, consistiria em projeto

constitucional, porquanto a secretaria já tem competência para vigilância em saúde pública e a lei apenas aprimoraria a política pública, sem mexer em cargos ou organogramas.

Portanto, verifica-se que o projeto não altera o desenho da organização administrativa e não impõe deveres distintos das competências legais da Secretaria. Com efeito, o projeto apenas estabelece ações de proteção animal e medidas restritivas aos infratores, normas compatíveis com as atribuições já existentes na pasta e que integram a finalidade do órgão, qual seja, o bem-estar animal.

O veto ainda menciona que o cadastro de infratores violaria a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Ao invocar tal argumento, é possível que o Executivo não tenha compreendido a finalidade da medida imposta no projeto.

O cadastro deve ser constituído e mantido para “fins de controle e cumprimento das restrições” pelo Poder Executivo, com identificação dos infratores que forem penalizados pela Prefeitura, após regular procedimento administrativo. Dados de infrações administrativas são informações internas já pertencentes à Administração Pública, sendo legítima sua utilização para fins de proteção animal e prevenção de reincidência. Em nenhuma parte do projeto se prevê a exposição ou a divulgação dessas informações, não havendo o que se falar em violação de dados pessoais.

Outro argumento apresentado no veto seria a “ineficácia da norma” relativa à reabilitação do infrator. Trata-se de verdadeira incongruência institucional sustentar que a norma que determina ao infrator a participação em cursos, oficinas ou campanhas educativas seja “letra morta” sob o argumento de que tais atividades não são ofertadas, quando as próprias leis municipais impõem ao Poder Público o dever de promovê-las.

A Lei Complementar Municipal nº 3.808/2013 expressamente dispõe:

Art. 3º Na Semana Municipal de Proteção e Bem-Estar dos Animais, o Executivo **realizará campanhas educativas para a conscientização da população sobre o respeito à vida animal**, abordando, entre outros temas:

I - os direitos dos animais;

II - o incentivo à adoção;

III - orientações sobre guarda responsável e os cuidados necessários para a saúde e o bem-estar animal;

IV – os diferentes tipos de maus-tratos, incluindo negligência, crueldade, violência, sofrimento e abandono, bem como os

procedimentos para prevenir, combater, denunciar, fiscalizar e punir esses casos. (gn)

No mesmo sentido, a Lei Complementar Municipal nº 4.562/2022:

Art. 7º Fica instituído o Fundo Municipal do Bem-Estar Animal (FUMBEA), vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), com o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos para a criação, desenvolvimento e execução de ações voltadas à proteção dos animais.

Art. 9º Os recursos do Fundo poderão ser aplicados em programas, projetos e atividades em prol do bem-estar animal, notadamente:

I – para a promoção de campanhas educativas continuadas de conscientização da população sobre o respeito à vida animal; (gn)

Igualmente previsto no anexo II da Lei Complementar Municipal nº 4.129/2017, que trata das atribuições do Assessor do Bem-Estar Animal:

12.5 – Assessor do Bem-Estar Animal:

.....
g. atuar de forma a promover e difundir o tratamento ético e respeitoso aos animais por meio de **campanhas educativas e de conscientização acerca dos direitos dos animais; (gn)**

Portanto, trata-se de argumento contraditório e que vai de encontro à legislação, incapaz de subsidiar o voto da proposição.

Outro ponto levantado pelo Poder Executivo consiste em “inexequibilidade fática” do projeto, diante da ausência de abrigo público e por “limitações contratuais vigentes”.

Atualmente, o Município possui o contrato nº 49/2025, que possui como objeto a “contratação de empresa especializada em serviço médico-veterinário de natureza contínua para a guarda temporária e controle populacional (...), prestando também atendimento clínico e cirúrgico para essas espécies”. De acordo com o termo de referência, compete à empresa a “guarda temporária de animais”, a “manutenção de canis” e a “destinação desses animais”.

Por recolhimento dos animais, “entende-se tanto o atendimento às solicitações da população para a remoção de cães e gatos errantes nas proximidades de sua comunidade (em vias públicas urbanas e rurais) e que

apresentem risco à saúde e segurança pública, quanto os procedimentos de resgate por determinação da contratante (...)”.

Quanto à destinação dos animais, prevê, entre outras hipóteses, a adoção responsável de animais “não reavidos pelo tutor”, competindo à contratada “monitorar as adoções de animais, garantindo a saúde e bem-estar deles”.

Portanto, verifica-se que uma das medidas previstas no projeto, qual seja, o recolhimento do animal, já é medida executada pela Prefeitura. Aliás, o Executivo já possui tal obrigação de recolhimento nas hipóteses de abandono, nos termos do art. 328 e 329 do Código Municipal Sanitário. Obviamente não se espera que a permanência do animal no canil seja “*ad aeternum*¹”, devendo ser providenciada a sua regular destinação, observada a legislação pertinente².

Ademais, ainda que a lei municipal venha a impactar o contrato atualmente firmado pelo Município, trata-se de exercício legítimo da atuação do Poder Público, configurando-se hipótese de fato do princípio, uma vez que decorre de ato normativo geral, editado no interesse público, sem relação direta com a execução contratual. Nesses casos, eventual ônus suportado pelos contratantes não invalida a proposta legislativa, devendo ser aplicadas posteriormente as medidas previstas na legislação atinente aos contratos administrativos.

Aliás, é fundamental ressaltar que, ainda que o Município não possuísse contrato com empresa para o recolhimento e a guarda temporária de animais, já é incumbência do Poder Público, uma vez constatada a prática de infração que comprometa o bem-estar do animal, adotar todas as medidas necessárias para resguardar sua integridade física e psíquica. Logo, é dever do Município providenciar, por meios próprios ou mediante a contratação de serviços, a adequada custódia e proteção do animal, em cumprimento ao seu dever constitucional e legal de tutela da fauna e de prevenção a maus-tratos.

Assim dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

¹ Eternamente, para sempre.

² art. 25 da Lei 9.605/98, do art. 107 do Decreto 6.514/2008 e art. 25 da Instrução Normativa nº 19/2014 do IBAMA.

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Complementa a Lei Federal nº 9.605/1998:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

§ 1º Os animais serão prioritariamente libertados em seu habitat ou, sendo tal medida inviável ou não recomendável por questões sanitárias, entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, para guarda e cuidados sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

§ 2º Até que os animais sejam entregues às instituições mencionadas no § 1º deste artigo, o órgão autuante zelará para que eles sejam mantidos em condições adequadas de acondicionamento e transporte que garantam o seu bem-estar físico.

Assim, a lei municipal veio apenas prever expressamente dever já imposto à Prefeitura de atuar nos casos de apuração dessas infrações, alinhando-se e complementando às normas de proteção animal. Eventual inexequibilidade não é motivo para voto, mas desafio administrativo a ser eventualmente superado pelo Executivo.

No veto, ainda se alega “ônus financeiro” e “flagrante violação à lei de responsabilidade fiscal”. Isso porque o projeto estaria criando “custos permanentes para a gestão do cadastro de infratores” e “gastos imprevisíveis com a guarda e tratamento dos animais resgatados”.

Primeiramente, pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que não é constitucional, por si só, projeto de iniciativa parlamentar que gera despesa ao município.

Segundo, é inquestionável que o cadastro de infratores pode ser mantido com estrutura administrativa já existente, aproveitando sistemas informatizados e servidores atuais, sem criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

Quanto ao recolhimento/guarda do animal para cessar os maus-tratos e garantir o seu bem-estar, considerando as normas acima transcritas, verifica-se que o projeto não cria uma nova obrigação/nova despesa, mas apenas prevê expressamente medida que já pertence ao Poder Público. Eventual custo associado ao cumprimento da norma deve ser considerado como despesa decorrente da própria função do Município, inerente à competência municipal

ambiental e de saúde pública, contemplada pelas dotações orçamentárias próprias.

Sem prejuízo do exposto, o projeto autoriza parcerias com entidades privadas e ONGs, viabilizando a execução sem custos para a Administração.

Por fim, é de se rechaçar a manifestação exposta no documento no sentido de que “o veto, neste contexto, é também uma medida de proteção ao bem-estar animal contra uma política pública mal formulada e desprovida de sustentação prática”. Requer-se, com urgência, que o Município planeje, formule e dê condições práticas para que as políticas públicas de proteção animal, já constantes na Constituição e nas leis federais e municipais, sejam efetivamente adotadas no Município de Ponte Nova.

Pelo exposto, a Divisão Técnica Legislativa opina pela rejeição do veto, porquanto as razões do Executivo não demonstram constitucionalidade, ilegalidade ou inviabilidade jurídica do Projeto de Lei, devendo vigorar para reforçar a política municipal de defesa e proteção animal.

Eis o parecer, salvo melhor juízo.

Cássia Niquini Siqueira Viana Chaves
Assessora Legislativa

Edinei dos Santos
Assessor Legislativo