



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

PARECER Nº 30/2026	
Número do processo (1DOC):	Projeto de Lei n. 3.220/2026 Matéria Legislativa n. 012/2026
Interessado:	Plenário
Assunto:	<i>Institui o Programa Municipal de Proteção, Controle Populacional e Abrigamento Provisório de Animais em Situação de Rua ou Vulnerabilidade no Município de Campo Limpo Paulista, estabelece diretrizes para castração, microchipagem, parcerias institucionais e ações educativas, e dá outras providências.</i>
Dispositivo:	Constitucionalidade e legalidade do PL. Opinião pela aprovação. Submissão às Comissões de Justiça e Redação e Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente. Quórum de maioria simples.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei (PL) n. 3.220/2026, de iniciativa do Vereador Regivaldo Cantor dos Santos Júnior (Vereador Júnior Itiban), que *"Institui o Programa Municipal de Proteção, Controle Populacional e Abrigamento Provisório de Animais em Situação de Rua ou Vulnerabilidade no Município de Campo Limpo Paulista, estabelece diretrizes para castração, microchipagem, parcerias institucionais e ações educativas, e dá outras providências"*.

2. A justificativa do projeto esclarece que:

O Município de Campo Limpo Paulista enfrenta crescimento contínuo do número de animais abandonados, gerando impactos: Sanitários; Ambientais; Urbanísticos; Sociais; De bem-estar animal. A atuação isolada de protetores independentes, embora meritória, não substitui política pública estruturada e permanente. [...] A proposição estrutura política pública preventiva, humanitária e juridicamente adequada, alinhada à Constituição Federal e às competências municipais.

3. Em síntese, o PL: (i) institui política pública permanente de caráter preventivo, humanitário e sanitário (art. 1º); (ii) autoriza o Município a celebrar termos de colaboração ou fomento com organizações da sociedade civil, nos termos da Lei Federal n. 13.019/2014, para abrigamento provisório de animais resgatados (art. 4º); (iii) determina que os animais atendidos sejam submetidos à castração, vacinação, vermifugação, microchipagem e atendimento veterinário (art. 5º); (iv) institui cadastro municipal atualizado dos animais atendidos (art. 6º); e (v) subordina a execução à disponibilidade orçamentária e à regulamentação do Poder Executivo (arts. 8º e 9º).





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

4. Vêm os autos para análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto.
5. É o relatório do essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

i. DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E ESPÉCIE NORMATIVA

6. A matéria tratada no PL insere-se no campo da proteção animal, bem-estar, saúde pública e gestão ambiental urbana — temas que configuram interesse local **típico do Município**, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município:

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos **Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município

Art. 8º. Compete ao **Município** prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe dentre outras atribuições:

I - legislar;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

7. A doutrina de Hely Lopes Meirelles confirma que o interesse local abrange toda matéria que repercute de forma imediata na vida municipal, ainda que também interesse ao Estado e à União:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira [...]. Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indireta e mediatamente, ao Estado-membro e à União. (MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 108/109)

8. O controle de animais em situação de rua repercute direta e imediatamente na saúde pública local, na segurança sanitária, no meio ambiente urbano e no bem-estar coletivo, configurando, portanto, inequívoco interesse local.
9. Desse modo, não há vício quanto à competência legislativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

10. No que se refere à **iniciativa**, verifica-se a competência do Vereador, uma vez que a Lei Orgânica (art. 38) e o Regimento Interno (art. 131) preveem a iniciativa concorrente para apresentação de projetos de lei, inexistindo reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo para matéria de caráter programático como a tratada no PL:

Art. 38. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

Artigo 131 - *A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.*

11. O PL não cria cargos, funções ou empregos públicos; não altera a estrutura ou atribuições de órgãos da Administração; não dispõe sobre regime jurídico de servidores; não institui despesa obrigatória imediata, hipóteses em que a iniciativa seria privativa do Prefeito (art. 132 do Regimento Interno¹ e art. 61, § 1º, da CF).

12. A doutrina é uníssona no sentido de que o rol de iniciativa privativa do Executivo deve ser interpretado restritivamente:

(...) “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”²

13. O Supremo Tribunal Federal reiterou esse entendimento ao julgar o Tema 917, em sede de repercussão geral, ressaltando que não agride a separação de poderes em qualquer de suas

¹ **Art. 132.** *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei sobre: I - criação, transformação e extinção de cargos, empregos ou funções públicas na administração direta, autarquias e fundações, bem como a fixação e aumento da respectiva remuneração; II - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública; III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores.*

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

perspectivas norma de iniciativa parlamentar que não atinja o núcleo da reserva de Administração ou da reserva de iniciativa legislativa:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”³

14. Portanto, o PL não encontra óbice sob esse aspecto.

15. O Tribunal de Justiça de São Paulo reconhece a constitucionalidade de leis municipais de conteúdo semelhante, desde que não imponham medidas administrativas específicas:

1. Ação direta nº de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Jundiá em face da Lei Municipal nº 10.304, de 7 de fevereiro de 2025, que “institui o Programa de Atendimento Médico Veterinário Hospitalar Gratuito, para cães e gatos de rua ou sob tutoria de famílias de baixa renda”.

2. Mera instituição de política geral e predeterminação específicas abstrata, de sem providências de concretização. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade. Recente precedente deste C. Órgão Especial. 3. Ação direta julgada improcedente, revogada a liminar.

(...) Com efeito, a lei em apreço, que apenas instituiu abstratamente Programa de Atendimento Médico Veterinário Hospitalar Gratuito, destinado a cães e gatos de rua ou que estejam sob tutoria de famílias de baixa renda, trata de matéria não inserida entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º e art. 47, incs. II e XIV, ambos da Constituição Estadual de São Paulo.⁴

16. A escolha da **lei ordinária** como veículo normativo mostra-se adequada, uma vez que o PL não versa sobre matéria reservada à lei complementar, nos termos do art. 140 do Regimento Interno⁵.

³ STF – ARE nº 878911/RJ – Min. Rel. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2016, publicado em 11/10/2016.

⁴ TJSP – ADI nº 2106139-68.2025.8.26.0000, Rel. Fábio Gouvêa, julgado em 26/11/2025, publicado em 28/11/2025.

⁵ **Art. 140** - São objeto de lei Complementar as seguintes matérias: I - Código Tributário do Município; II - Código de Obras ou de Edificações; III - Estatuto dos Servidores Públicos do Município; IV - Criação de cargos, empregos





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

ii. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

17. O PL é materialmente constitucional e legal. Suas disposições guardam consonância com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo e com o ordenamento federal pertinente.

18. O fundamento constitucional central é o art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal⁶, que impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna e vedar práticas que submetam animais à crueldade. O Programa instituído pelo PL materializa diretamente esse mandamento constitucional no âmbito local.

19. A autorização para o Município celebrar termos de colaboração e fomento com organizações da sociedade civil regularmente constituídas (art. 4º do PL) está em plena conformidade com a Lei Federal n. 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — MROSC), que disciplina o regime jurídico dessas parcerias. A exigência de chamamento público (art. 4º, caput, do PL) e a vedação ao repasse direto de recursos a pessoas físicas (art. 4º, § 1º) evidenciam o cuidado técnico do legislador na prevenção de irregularidades.

20. Nesse sentido, a Lei Federal n. 13019/2014 dispõe:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público

e funções, fixação e alteração de sua remuneração; V - Plano Diretor do Município; VI - Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo; VII - Concessão de serviço público municipal; VIII - Concessão de direito real de uso; IX - Alienação de bens imóveis; X - Aquisição de bens imóveis por doação com encargo; XI - Autorização para obtenção de empréstimo de particular.

⁶ *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: 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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

21. As medidas de controle populacional previstas no art. 5º — castração, vacinação, vermifugação, microchipagem e atendimento veterinário — são amplamente reconhecidas pelas autoridades sanitárias e órgãos de bem-estar animal como instrumentos humanitários e eficazes. A ressalva de que a obrigatoriedade da castração não se aplica quando houver contraindicação veterinária fundamentada (§ 2º) demonstra razoabilidade e proporcionalidade.
22. A previsão de cadastro atualizado dos animais atendidos (art. 6º), com controle sanitário e rastreabilidade, alinha-se às diretrizes da vigilância sanitária e ambiental.
23. As disposições orçamentárias (art. 8º) condicionam a execução do Programa à disponibilidade orçamentária e financeira, sem criar despesa automática ou compulsória, em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e com as normas orçamentárias vigentes.
24. A regulamentação posterior pelo Poder Executivo preserva a discricionariedade administrativa quanto à forma de implementação (art. 9º).
25. Assim, não se identificam, em tese, vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade material no Projeto.

III. DO MARCO NORMATIVO MUNICIPAL PREEXISTENTE

26. O Município de Campo Limpo Paulista possui quatro diplomas legais que incidem sobre matéria de proteção e controle animal, destacando-se:
 - 1) **Lei Complementar nº 64/1997** – que autoriza concessão para exploração de serviços públicos, incluindo a apreensão de animais soltos em vias públicas (Art. 1º, inciso V);
 - 2) **Lei Ordinária nº 1.718/2003** – que dispõe sobre o controle da população de animais e sua apreensão em vias públicas, regulando definições legais, regime de apreensão com prazo de cinco dias, vacinação antirrábica, sacrifício, adoção, convênios e penalidades;
 - 3) **Lei Ordinária nº 2.535/2022** – que disciplina a crueldade, abuso e maus-tratos contra animais vertebrados, tipificando 29 condutas infratoras e fixando sanções administrativas;
 - 4) **Lei Ordinária nº 2.539/2022** – que institui a Campanha Dezembro Verde, voltada à conscientização e ao combate ao abandono e maus-tratos de animais.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

27. O PL em exame **não contém cláusula revogatória expressa ou de integração sistemática com esse conjunto normativo preexistente**. Seu Art. 10 limita-se a estabelecer que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, sem fazer qualquer referência à legislação vigente.

28. Nos termos do art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942 – LINDB), a lei posterior revoga a anterior quando: (i) expressamente o declare; (ii) seja com ela incompatível; ou (iii) regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. A revogação expressa, como mandamento de técnica legislativa (art. 9º da Lei Complementar Federal nº 95/1998), é imperativo de segurança jurídica e deve ser observada pelo legislador municipal.

29. Embora a ausência de cláusula revogatória, por si só, **não impeça a tramitação ou aprovação da proposição**, recomenda-se especial atenção à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e do princípio da segurança jurídica. Com efeito, a coexistência de normas sucessivas sobre a mesma matéria exige interpretação sistemática, evitando sobreposição de regimes jurídicos, conflitos operacionais ou dúvidas na aplicação administrativa.

30. Em exame preliminar, indicam-se **duas antinomias** relevantes entre o PL e a legislação vigente:

- i) **Primeira antinomia:** regime de abrigo/adoção (PL, Art. 4º, §§2º e 3º) versus regime de apreensão (Lei nº 1.718/2003, Arts. 6º a 8º).
 - a. A **Lei nº 1.718/2003** institui regime de apreensão com prazo de cinco dias para resgate pelo proprietário, mediante pagamento de multa e taxas (Art. 8º, caput), após o qual o animal poderá ser destinado à adoção (Art. 8º, §1º) ou à hasta pública (Art. 8º, §3º).
 - b. O **PL nº 3.220/2026** cria regime paralelo de abrigo provisório para animais resgatados, vítimas de maus-tratos e encontrados em vias públicas (Art. 4º, §2º), com destino preferencial à adoção responsável (Art. 4º, §3º), **sem definir prazos, sem prever direitos do proprietário original e sem mencionar o regime de multas e taxas vigente**.
 - c. A coexistência de ambos os regimes para o mesmo animal – encontrado em via pública, por exemplo – gera **antinomia real**, eis que os agentes públicos não terão parâmetro para definir qual procedimento aplicar: o da apreensão (Lei 1.718/2003, com prazo de 5 dias, multa e possível hasta pública) ou o do abrigo (PL, com reabilitação e adoção, sem prazo definido).
- ii) **Segunda antinomia:** castração obrigatória (PL, Art. 5º, §1º) versus castração facultativa (Lei nº 1.718/2003, Art. 18).
 - a. A **Lei nº 1.718/2003** estabelece, em seu Art. 18, que o Poder Público “*em havendo disponibilização orçamentária, poderá promover campanhas visando o*



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

controle da população animal”. O verbo “poderá” confere caráter **discricionário e facultativo** à medida.

- b. O **PL nº 3.220/2026**, por sua vez, eleva a castração a “*medida prioritária e permanente de controle populacional*” (Art. 5º, §1º), tornando-a **obrigatória** para todos os animais resgatados, salvo contraíndicação veterinária fundamentada (Art. 5º, §2º). Há incompatibilidade entre o caráter facultativo da norma vigente e o caráter impositivo da norma projetada, configurando hipótese de **revogação tácita parcial do Art. 18 da Lei nº 1.718/2003**.

31. Para maior segurança jurídica, seria recomendável que o texto indicasse expressamente: i) se a nova disciplina complementa ou substitui dispositivos anteriores; ii) quais normas permanecem integralmente vigentes; iii) eventual revogação de dispositivos incompatíveis; iv) remissão à regulamentação executiva para definição de fluxos operacionais.

32. Tais providências não constituem requisito absoluto de validade da proposição, mas representam medida de boa técnica legislativa e favorecem a futura execução administrativa.

33. Considerando o estágio procedimental da matéria e a proximidade da deliberação plenária, eventuais ajustes poderão ser promovidos por emenda parlamentar, substitutivo ou, oportunamente, em iniciativa legislativa superveniente de consolidação normativa.

34. Desse modo, as observações deste item têm **natureza recomendatória, não impedindo o prosseguimento regular da tramitação**.

IV. CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, e nos termos do Regimento Interno desta Câmara:

a) **OPINA-SE** pela **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei n. 3.220/2026, nos termos da fundamentação apresentada;

b) **INDICA-SE**, por fim, o encaminhamento desta propositura às Comissões de Justiça e Redação e Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente, na forma dos arts. 48, inciso I⁷ e 51⁸, ambos do Regimento Interno, pontuando-se que eventual aprovação do

⁷ **Art. 48.** *Compete à Comissão de Justiça e Redação: I - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico.*

⁸ **Art. 51.** *Compete à Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente opinar sobre os processos referentes à educação, ensino, cultura, patrimônio histórico, esportes, turismo e meio ambiente.*





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LIMPO PAULISTA

Projeto deverá se dar por maioria simples dos votos, na forma do art. 186 do instrumento regimental⁹ e do art. 12 da Lei Orgânica¹⁰.

36. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.
37. À consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 13 de abril de 2026.

MARIANA LOPES PALMIRO ROSA
Procuradora Jurídica
OAB/SP n. 259.446

⁹ **Art. 186.** *As deliberações da Câmara serão tomadas sempre por maioria simples de votos, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara, excetuados os casos expressos nos artigos seguintes.*

¹⁰ **Art. 12.** *Salvo disposição em contrário desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Municipal são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, no mínimo.*





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: EEFC-6F1D-B3BF-AE0D

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ MARIANA LOPES PALMIRO ROSA (CPF 327.XXX.XXX-00) em 14/04/2026 15:02:05 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmcampolimpopaulista.1doc.com.br/verificacao/EEFC-6F1D-B3BF-AE0D>