



## PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 14, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2026, DE AUTORIA DA VEREADORA ERIKA DA LIGA DO BEM, QUE INSTITUI O PROGRAMA CALDO DO BEM, DESTINADO À PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE CALDO NUTRITIVO PARA SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR DE CÃES E GATOS PERTENCENTES A FAMILIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de Projeto de Lei que institui o Programa Caldo do Bem com a finalidade de promover a suplementação alimentar de cães e gatos pertencentes a famílias em situação de vulnerabilidade social e dá outras providências.

Da justificativa acostada ao Projeto de Lei, extrai-se seu objetivo:

*“O presente Projeto de Lei institui o Programa Municipal “Caldo do Bem”, uma política pública que une proteção animal, assistência social, sustentabilidade ambiental e segurança alimentar, alinhada aos princípios da Agenda 2030 da ONU.*

*Muitas famílias em situação de vulnerabilidade social enfrentam dificuldades para oferecer alimentação adequada aos seus animais, o que impacta diretamente na saúde, no bem-estar e, muitas vezes, resulta em abandono ou agravamento de doenças. Paralelamente, há um significativo desperdício de alimentos e insumos que poderiam ser reaproveitados de forma segura e responsável.*

*Ao utilizar estruturas já existentes, como o Banco de Alimentos de Botucatu, e ao estabelecer parcerias com Organizações da Sociedade Civil, o Município fortalece a economia circular, reduz resíduos, promove educação ambiental e amplia o alcance das políticas públicas de proteção animal.*

*O “Caldo do Bem” não substitui a ração, mas atua como suplemento nutricional, melhorando a palatabilidade dos alimentos e contribuindo para a saúde animal, com reflexos positivos na saúde pública.*

*Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei, que representa uma política pública humanizada, sustentável e de grande impacto social.”*

Com a apresentação do presente projeto estão os Vereadores exercendo uma das atribuições de competência do Município, dentre as quais legislar sobre assuntos de interesse local, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 5º, incisos I, II e XI, da LOMB).

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.



O Programa "Caldo do Bem" (ou caldo de ossos) para cães e gatos é entendido pelos órgãos de proteção animal como uma ferramenta de bem-estar animal, alinhada com as diretrizes de nutrição e saúde, com sua utilização inserida no contexto de garantir os "quatro pilares do bem-estar animal", que incluem a nutrição adequada.

Desse modo, o Projeto visa ser implementado em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial:

- I - ODS 1: Erradicação da Pobreza, ao apoiar famílias em situação de vulnerabilidade;*
- II - ODS 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável, ao promover segurança alimentar, ainda que no contexto da alimentação animal;*
- III - ODS 3: Saúde e Bem-Estar, ao contribuir para a saúde animal e prevenção de zoonoses;*
- IV - ODS 10: Redução das Desigualdades, ao garantir acesso a políticas públicas inclusivas;*
- V - ODS 12: Consumo e Produção Responsáveis, por meio do reaproveitamento sustentável de alimentos;*
- VI - ODS 15: Vida Terrestre, ao promover o bem-estar e a proteção dos animais.*

Conforme se desprende da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, é cabível a iniciativa do Poder Legislativo em instituir de modo oportuno e louvável uma campanha ou programa permanente, assim como prever seus princípios e objetivos, não podendo somente impor medidas, atribuições ou ações que dependem do Poder Executivo, por envolverem meios e modos da gestão administrativa local:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2083729-89.2020.8.26.0000*

*Relator(a): Claudio Godoy*

*Comarca: São Paulo*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 14/07/2021*

*Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias. Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, mas afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha. Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais. Ação julgada parcialmente procedente.*

...

*Certo que, quanto à iniciativa da lei, a interpretação deva ser restritiva acerca das matérias que se compreendem como de exclusiva atribuição do Executivo, assim para dar início ao processo legislativo.*

*Tal o que consolidado no enunciado do Tema 917 da Suprema Corte, segundo o qual “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’), da Constituição Federal.” Neste sentido, decidido no âmbito da Suprema Corte que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta*



*interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (Adin n. 724/RS, rel. Min. Celso de Mello, publicado em DJU 27.04.2001).*

...

*Mas também certo, de outro lado, que ao Executivo caiba a administração estadual ou municipal (art. 47, II, da CE) e, ainda, a prática de atos da administração (inciso XIV do mesmo preceito).*

*Pois tal o que releva considerar na espécie, de um lado porquanto não se entrevê, na instituição em si da campanha permanente contra o assédio real política pública, como bem salientado no parecer da Procuradoria de Justiça, ademais versando matéria de extrema relevância e notória atualidade qualquer invasão de competência privativa do Chefe do Executivo.*

*De outro lado, contudo, quando a lei estabelece quais as ações a serem desenvolvidas na campanha, aí então já se coloca, justamente, questão atinente à invasão da esfera de reserva da administração. Com efeito, à Administração municipal, a cargo do Executivo, compete deliberar sobre as ações que, porém, por iniciativa parlamentar, acabaram sendo estabelecidas no artigo 4º e 5º da lei.*

*Note-se, uma coisa é instituir de modo rigorosamente oportuno e louvável a campanha permanente de combate ao assédio, assim como prever seus princípios e objetivos. Outra diferente é o Legislativo impor medidas ou ações que dependem da iniciativa própria do Executivo, por envolverem meios e modos da gestão administrativa local.*

*Já decidiu este Órgão Especial afetar justamente a “gestão administrativa”, própria do Executivo, lei municipal, de iniciativa parlamentar, que exigia, “em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes.” (ADI n. 0188867-03.2019.8.26.0000, rel. des. Cauduro Padin, j. 01.12.2012) Mais recentemente, tornando à questão da reserva da administração:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.333, de 18 de maio de 2018, do Município de Mauá, que “institui a Semana de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no calendário oficial do Município de Mauá” INCONSTITUCIONALIDADE dos artigos 2º, 3º e 4º, porque (a) IMPÕE ao Poder Público (leia-se Poder Executivo) ‘promover palestras, eventos e atividades diversas de finalidade educacional e cultural’ (art. 2º), regulamentar a lei ‘no prazo máximo de 30 dias após sua publicação’, invadindo a esfera de iniciativa reservada exclusivamente ao Poder Executivo; e (b) AUTORIZA o mesmo Poder Público a ‘celebrar parcerias com iniciativa privada e com segmentos religiosos a fim de organizar as atividades relacionadas ao que está disposto nesta lei` Poder Executivo que não depende de organizar as atividades relacionadas ao que está disposto nesta lei` Poder Executivo que não depende de autorização do Poder Legislativo para fazê-lo Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, “2”; 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) Inconstitucionalidade configurada.” (ADI 2182677-03.2019.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 06.05.2020)*



*E, de resto tal qual se colhe ainda do precedente citado, o mesmo ocorre, no caso, com a previsão do artigo 6º da lei em questão, que estabeleceu, a cargo do Poder Público, firmar parcerias com a sociedade civil para implementação de ações da campanha.*

*Mas veja-se, a respeito, que ao Executivo compete firmar parcerias ou convênios. Precedente deste Órgão Especial já assentou inconstitucional a “expressão ‘ou firmar convênios com as instituições competentes’, inserta na parte final do artigo 3º, caput, da Lei nº 11.256/2012 do Município de São José do Rio Preto na medida em que a celebração de convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica conferida pelo texto constitucional (administrar), sendo ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização da Câmara Municipal, consubstanciando a norma local, nessa parte, afronta ao princípio da reserva de administração.” (ADI n. 0246287-23.2012.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. 11.12.2019)*

*Mais, já decidido inclusive que o só fato de se conter na lei mera autorização ao estabelecimento de convênio não altera o quadro. Confira-se: “não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído. Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos municípes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016).*

*Na mesma toada:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar que ‘autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Social ‘Centro de Atenção ao Idoso’ no âmbito do Município de Guarujá e dá outras providências’ - Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, ‘1’, ‘2’ e ‘4’, 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Violação à separação de poderes - A imposição de criação de um programa social voltado à atenção ao idoso atribuindo obrigações às Secretarias de Saúde e de Assistência Social, vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal -Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (ADI n. 2201301-03.2019.8.26.0000, rel. Des. Elcio Trujillo, 29.01.2020)*

*Bem verdade ter-se igualmente ressaltado neste Órgão Especial, e com remissão à orientação a propósito emanada da jurisprudência da Suprema Corte, que a necessidade ao menos de placet da Câmara para que o Executivo firme convênios não é inconstitucional, desde que dele possam decorrer compromissos gravosos ao Município:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em*



situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI n. 2282700-54.2019.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 04.06.2020)

Sucedo que, no caso, antes que a necessidade de aprovação da Câmara, tem-se real imposição de parcerias com a sociedade civil organizada para implementação da campanha contra o assédio.

Estas ações poderão ser desenvolvidas por diversos outros entes e setores envolvidos com o tema, como Associações representativas, Conselhos Municipais, entidades religiosas e de assistência, não impedindo que também conte com apoio e implementação pelo Poder Público, sem, no entanto, estabelecer obrigações específicas que só poderiam partir de iniciativa legislativa própria do Prefeito Municipal, conforme se pode notar dos seguintes julgados:

### ***Ação Direta de Inconstitucionalidade 2253895-96.2016.8.26.0000***

*Relator(a): Amorim Cantuária*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 03/05/2017*

***Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.807, DE 28 DE AGOSTO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO, NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO, DA 'SEMANA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À FIBROMIALGIA', A SER COMEMORADA ANUALMENTE, NA SEMANA QUE COMPREENDE O DIA 12 DE MAIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, QUANTO AO ARTIGO 3º DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO AO EXECUTIVO LOCAL DE DAR AMPLA PUBLICIDADE À COMEMORAÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE A SEMANA DE ENFRENTAMENTO À FIBROMIALGIA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica,***



*exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, é **inconstitucional somente em parte, a norma impugnada, exclusivamente, quanto ao seu artigo 3º. Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo**, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal.*

**PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 3º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO**

A Lei Orgânica do Município de Botucatu assegura, no seu artigo 144, em concordância com a Constituição Federal art. 225, a preservação da fauna e flora como dever do Poder Público, vedando práticas que submetam animais à crueldade. Embora não contenha definição específica para o termo “caldo do bem”, sua amplitude permite à legislação infraconstitucional disciplinar a matéria.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de atividades lesivas ao meio ambiente. Ela responsabiliza penalmente pessoas físicas e jurídicas (empresas) por danos à fauna, flora, recursos naturais e patrimônio cultural, prevendo penas como multas, detenção e restrição de direitos.

Além disso, outra lei importante sancionada pelo atual governo foi o ‘Marco da Comercialização e Senciência’ (Lei nº 17.972/2024), que reconhece formalmente cães e gatos como seres sencientes (capazes de sentir dor, medo e alegria) e impõe regras rígidas para comercialização. A nova lei exige que os filhotes só sejam entregues a seus tutores após 120 dias do nascimento, devendo ser castrados, vacinados e microchipados. Animais não podem ser distribuídos como brindes, em sorteios e rifas, e não podem mais ser exibidos em vitrines e espaços públicos.

Assim, o programa “caldo do bem” encontra respaldo no art. 225 da Constituição Federal, que protege o princípio da dignidade humana, previne os impactos na saúde pública e convivência urbana, assegurando a efetiva proteção aos animais:

*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.*

...

*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;*

Portanto, o Município possui competência legislativa para tratar da matéria.

Em termos conceituais, merece destaque o ensinamento de Édis Milaré quando apregoa que:



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



*“A proteção jurídica dos animais é expressão do avanço ético da sociedade e representa a superação da visão puramente utilitarista da fauna, reconhecendo-lhes valor próprio no ordenamento jurídico.”*

Ademais, o Projeto de Lei encontra respaldo direto na Lei Orgânica Municipal, por promover o interesse local, a proteção ambiental, ao mesmo tempo em que protege a coletividade.

Cumpra informar que as ações descritas no presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, não envolvem obrigações a serem desempenhadas necessariamente pelo Poder Público.

Destarte, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso da propositura.

Como é cediço, a Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução.”

No que tange aos aspectos formais, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é de **maioria simples**, conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deve obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, à Comissão de Meio Ambiente, bem como à Comissão de Saúde, Bem-estar e Proteção.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 17 de março de 2026.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO  
Procurador Legislativo  
OAB/SP 253.716



## **Assinaturas Digitais**

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=54J2-3UTZ-FWB4-EU1M>, ou vá até o site <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 54J2-3UTZ-FWB4-EU1M**

Câmara Municipal de Botucatu, 17 de março de 2026

Botucatu, 17 de março de 2026