



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 554/2025

A autoria da presente Proposição é da Nobre Vereadora Jussara Aparecida Fernandes.

Trata-se de Projeto de Lei, encaminhado para análise, que *“Dispõe sobre a Terapia Assistida por Animais (TAA), utilização e adoção de animais de assistência emocional e de companhia em Instituições públicas e privadas de saúde, assistência social e longa permanência no Município de Sorocaba, e dá outras providências”*.

De plano, destaca-se que este Projeto de Lei **não** encontra respaldo em nosso ordenamento, com base nos fundamentos que se seguem:

Este PL visa promover o bem-estar, a recuperação e a qualidade de vida de indivíduos em situação de vulnerabilidade, hospitalização ou longa permanência, por meio da interação com animais:

Art. 1º Fica autorizada a presença, temporária ou permanente, de animais de assistência emocional (AAE) e de companhia nas instituições públicas e privadas localizadas no Município de Sorocaba, visando o bem-estar e a recuperação de seus assistidos:

- I – Instituições de acolhimento de crianças e adolescentes;
- II – Instituições de atendimento a pessoas com deficiência e neuro diversas;
- III – Instituições de longa permanência para idosos (ILPIs);
- IV – Hospitais, clínicas e demais estabelecimentos de saúde.

Parágrafo único. A presença desses animais de poderá ocorrer nas modalidades de **Terapia Assistida por Animais (TAA)**, que compreende **visitas terapêuticas e programas específicos**, ou por meio da presença temporário ou adoção de animais que passarão a residir permanentemente na instituição, conforme os termos desta Lei.

Art. 2º **Para a realização da Terapia Assistida por Animais (TAA) ou visitas terapêuticas deverão ser observados os seguintes requisitos** relativos aos animais visitantes:

- I – Apresentação de carteira de vacinação atualizada, comprovando a imunização contra doenças específicas da espécie;
- II – Apresentação de atestado de sanidade física emitido por médico veterinário legalmente habilitado e inscrito no Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV);
- III – Comprovação de desparasitação;
- IV – Comprovação de castração, quando a espécie e idade permitirem, salvo justificativa veterinária em contrário;
- V – Acompanhamento obrigatório por seu tutor ou profissional devidamente capacitado durante toda a visita, sendo vedada a permanência do animal desacompanhado;
- VI – Utilização de equipamentos de contenção apropriados conforme a espécie e o porte do animal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º A participação dos assistidos dependerá de solicitação e autorização expressa do médico ou profissional de saúde responsável pelo acompanhamento do paciente, que avaliará os benefícios e riscos individuais.

§ 2º As visitas deverão ser realizadas em locais predeterminados e supervisionados pela administração da instituição, que garantirá a higiene e a segurança do ambiente e dos envolvidos.

Art. 3º As instituições que optarem pela adoção de animais para residência permanente deverão observar os seguintes preceitos:

I – Os animais poderão ser adotados preferencialmente no Canil Municipal de Sorocaba ou de ONGs de proteção animal;

II – Os animais deverão ser avaliados previamente por médico veterinário;

III – A instituição deverá garantir todos os cuidados necessários para o bem-estar dos animais, incluindo alimentação balanceada, abrigo adequado, cuidados de higiene e atendimento médico veterinário preventivo e curativo;

Art. 4º Caberá à administração de cada Instituição, em conjunto com sua equipe técnica **deliberar** sobre:

I – As condições específicas, os horários e os locais em que se poderá ter a interação com os animais de finalidade terapêutica ou com os animais residentes;

II – A quantidade máxima e as espécies de animais permitidas, considerando o porte da instituição, a capacidade de manejo, o bem-estar dos animais e dos assistidos, e as normas de segurança e higiene;

III – A criação de um protocolo de convivência que detalhe os procedimentos, responsabilidades e normas de segurança para a interação entre animais e assistidos, bem como para o manejo e cuidado dos animais na instituição.

Art. 5º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

No **aspecto formal**, o PL trata da proteção e bem-estar animal, bem como de aspectos da saúde e assistência social no âmbito municipal, o que está de acordo com a competência legislativa do Município, prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal. Além disso, de modo geral, não se observa matéria que seja de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, inexistindo violação ao rol de matérias reservadas, estando de acordo com o Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

No **aspecto material**, a proposta é evidente **materialização de ações concretas no âmbito da saúde pública**, constituindo norma de competência administrativa comum entre os entes federativos, e legislativa suplementar do Município, nos termos seguintes:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 30. **Compete aos Municípios:** (...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde da população**;

Art. 196. A **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, **cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei**, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua **execução ser feita diretamente** ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

LEI ORGÂNICA

Art. 4º **Compete ao Município:** (...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde** da população;

Art. 129. A **saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público**, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 131. As **ações de saúde são de relevância pública**, devendo sua **execução** ser feita **preferencialmente através de serviços públicos** e, complementarmente, através de serviços de terceiros.

Na doutrina, os direitos sociais, como a saúde, prevista no art. 6º da Constituição Federal, são chamados direitos fundamentais de 2ª (segunda) dimensão, que **exigem uma prestação positiva, isto é, ativa do Estado**, na realização de ações públicas aos cidadãos.¹

Fazendo uma análise comparativa da eventual norma local, com as disposições federais e estaduais vigentes, a princípio, é possível verificar a compatibilidade com as seguintes normas:

- **Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)** – consagra o direito à acessibilidade e à inclusão plena, inclusive mediante o uso de tecnologias assistivas, podendo incluir animais de suporte emocional, ainda que não os regule diretamente.

¹ NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed., 362/364





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- **Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)** – reforça a importância de medidas que promovam o bem-estar dos idosos institucionalizados, o que poderia ser complementado, por este PL.
- **Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)** – especialmente no que tange à proteção e bem-estar dos animais, o que é considerado nos artigos do PL.

Superado o aspecto material, e indo para análise formal, **é essencial diferenciarmos as instituições públicas de saúde, das instituições privadas**, uma vez que as consequências da norma de iniciativa parlamentar, em âmbito municipal, são diversas em cada situação.

No que diz respeito às instituições privadas de saúde, não se verifica, de plano violação à livre iniciativa, prevista pelo art. 170 da CF, uma vez que a iniciativa privada deve se coadunar com os demais princípios gerais da atividade econômica, como se dá no caso do atendimento humanizado por meio da utilização de animais de suporte emocional, que podem propiciar uma prestação de serviço eficiente.

Por outro lado, **no que diz respeito às instituições públicas de saúde**, surgem 2 (duas) considerações:

a) HOSPITAIS PÚBLICOS (DEMAIS UNIDADES) MUNICIPAIS: para estes, **embora haja âmbito normativo no aspecto material; no aspecto formal, o PL impõe regras administrativas concretas** (*estabelecimento de critérios a serem adotados pelas unidades de saúde ou demais instituições de atendimento, que não necessariamente podem dispor de conhecimentos técnicos, ou mesmo, estrutura física para efetuar o atendimento*), de modo que, neste ponto, seria necessária a observância da **competência legislativa privativa do Executivo**, materializada pela Secretaria de Saúde (art. 49 da Lei Municipal 12.473, de 23 de dezembro de 2021);





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

b) HOSPITAIS PÚBLICOS ESTADUAIS/FEDERAIS: quanto a estes, o Município não poderia impor norma local apta a ensejar diretamente a intervenção em suas atividades, sob pena de violação ao pacto federativo (art. 1º, da Constituição Federal).

Além disso, **especificamente quanto à adoção da terapia assistida por animais de assistência emocional**, considerando o caráter técnico da matéria, e observada a necessidade de adoção de protocolos de saúde uniformes nos termos da Lei Nacional do Sistema Único de Saúde, observamos que tal matéria extrapola o interesse local, e demandaria regulamentação própria por **norma estadual**:

LEI NACIONAL Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Art. 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, **serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada** em níveis de complexidade crescente.

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - **NO ÂMBITO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, PELA RESPECTIVA SECRETARIA DE SAÚDE** ou órgão equivalente; e

III - **NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS, PELA RESPECTIVA SECRETARIA DE SAÚDE** ou órgão equivalente.

Art. 17. **À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:**

I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;

II - **acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);**

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

IV - **coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:**

a) de vigilância epidemiológica;

b) de vigilância sanitária;

(...)

V - participar, junto com os órgãos afins, do **controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;**

(...)

IX - **identificar estabelecimentos hospitalares** de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - **coordenar a rede estadual** de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

XI - **estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

(...)

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Na mesma linha, o Código Sanitário do Estado de São Paulo prevê:

LEI ESTADUAL Nº 10.083, DE 23 DE SETEMBRO DE 1998

Artigo 5º - Caberá à direção estadual do Sistema Único de Saúde - SUS, enquanto atividade coordenadora do Sistema a elaboração de normas, Códigos e orientações, observadas as normas gerais de competência da União, no que diz respeito às questões de vigilância sanitária e epidemiológica, respeitadas as competências municipais estabelecidas no artigo 30, inciso I da Constituição Federal.

Deste modo, por mais que o PL trate de medidas protetivas e que exijam condições médicas veterinárias, para garantir a presença de animais saudáveis, por outro lado, dada a complexidade técnica de saúde pública da matéria, o ordenamento brasileiro confere a competência legislativa para entes federativos de maior abrangência, como União e Estados, para evitar multiplicidades normativas que podem enfraquecer a tutela da saúde pública.

Ainda, especificamente no Município de Sorocaba, há precedente do Tribunal de Justiça de SP declarando inconstitucional norma de iniciativa parlamentar que instituiu a Equoterapia, com fundamentação que também se aplica ao caso em exame:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal de iniciativa parlamentar dispondo sobre instituição de "Programa Municipal de Equoterapia". Descabimento. Criação de serviço público e decorrentes despesas e encargos ao Poder Executivo sem a necessária indicação de recursos. Vício de iniciativa. Afronta a separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade do ato normativo. Procedente a ação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0119426-55.2013.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2014; Data de Registro: 06/02/2014)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, menciona-se ainda que **há recente posicionamento no jurídico desta Casa** que, também observando a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, tem decidido **pela necessidade de manifestação prévia do Conselho Municipal de Saúde** em matérias atinentes à saúde pública, conforme exigência do Art. 65, da Lei Orgânica Municipal, e especificamente do art. 4º, § 6º, da Lei Municipal nº 3.623, de 1991:

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. 65. Para garantir a participação popular serão criados Conselhos Municipais, com caráter consultivo ou deliberativo, na forma de lei específica. (Redação dada pela ELOM nº 1/1997)

LEI MUNICIPAL Nº 3.623/1991

Art. 4º O Conselho Municipal de Saúde - CMS será composto por representação paritária de 50% (cinquenta por cento) de representantes de Usuários de Serviços de Saúde, 25% (vinte e cinco por cento) de representantes de Gestores de órgãos públicos e Prestadores de serviços de saúde cadastrados no SUS e de 25% (vinte e cinco por cento) de Trabalhadores de Saúde vinculados ao SUS, totalizando 24 (vinte e quatro) membros titulares e 24 (vinte e quatro) membros suplentes, ficando com a seguinte composição de titulares:

[...]

§ 6º Todos os Projetos de Lei, de Resolução, de Decreto Legislativo e de Emenda à Lei Orgânica Municipal que tratem de matéria referente à saúde deverão ser instruídos com manifestação do Conselho Municipal de Saúde - CMS. (Redação dada pela Lei nº 11.480/2016)

Ante o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade formal no que diz respeito aos hospitais públicos municipais; e inconstitucionalidade e ilegalidade, nos hospitais públicos estaduais,** considerando a repartição de competências conferidas pela Lei Nacional do SUS, e do Código Estadual Sanitário; e ainda, pela ausência de manifestação prévia do Conselho Municipal de Saúde.

Sorocaba-SP, 05 de agosto de 2025.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 390033003100390032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUCAS DALMAZO DOMINGUES** em **05/08/2025 13:28**

Checksum: **4018B2A8EB6429828F82A7815A465F8E4ADEB8B17C0F9BC702191A8EDD864047**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 390033003100390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.