

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2025

PROTOCOLO: /2025

DATA ENTRADA: 05 de Junho de 2025

PROJETO DE LEI:10150 de 2025

AUTORIA: Vereador Anderson Correia

EMENTA: Altera a Lei Municipal nº 4.944, de 20 de abril de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 5.036, de 11 de outubro de 2010, e dá outras providências. (Equídeos e bovinos)

CONCLUSÃO: **Favorável com Emendas.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre projeto que altera a Lei Municipal nº 4.944/2010, com redação dada pela a Lei Municipal nº 5.036/2010, para disciplinar o controle de equídeos e bovinos no Município de Caruaru, do qual, modifica o art. 21, suprime parágrafos anteriores, cria parágrafo único sobre microchipagem e acrescenta os artigos 21-A, 21-B e 21-C, disciplinando penalidades, apreensão, depósito, destinação e liberação de animais.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por quatro artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei visa atualizar a presente lei vigente, buscando criar uma política pública eficaz para o município dentro da temática dos animais de grande porte, que tem sido cada vez mais pivô de grandes problemas relacionados a acidentes nas ruas da cidade, devido aos animais soltos em via pública, com uma legislação genérica abrangendo todas as espécies, sem uma lei específica para esses tipos de animais que observe essa questão e traga sanções com multa para os tutores irresponsáveis que soltam ou abandonam os animais nas ruas.

É preciso uma medida enérgica por parte do Poder Público Municipal, com aplicação de multas e outras sanções, visando o bem-estar dos animais, a segurança dos munícipes e do trânsito local, já que só cresce o número de acidentes nas vias públicas de Caruaru, ceifando a vida das pessoas e dos animais errantes.

Além disso, é preciso ter o controle destes animais por meio da microchipagem deles, para identificação do tutor ligado ao animal, e assim, facilitando o trabalho do Poder público, além de responsabilizar o autor dos atos infracionais em soltar e abandonar os animais. Lembrando que essa microchipagem não gera custo ao Poder Público, mas sim ao tutor do animal apreendido – seja pela retomada da guarda ou não do seu equídeo ou bovino.

Desta forma, com o acolhimento deste Projeto de Lei colocamos em apreciação dos nobres Edis desta Casa Legislativa, o Projeto de Lei em pauta.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2025

Vereador
Anderson
Correia

Assinado de forma digital
por Vereador Anderson
Correia
Dados: 2025.06.05 09:38:02
+03'00'

VEREADOR ANDERSON CORREIA

Autor

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, neste projeto de lei, identificam-se ajustes necessários, tais como:

- I - Substituir a expressão “alterado pela Lei” pela fórmula correta “com a redação dada pela a Lei”;**
- II - Adequar o parágrafo único do art. 21, de modo a eliminar contradição interna, esclarecendo que a microchipagem gera custo, mas que este será integralmente ressarcido pelo o tutor;**
- III - Evitar detalhamento procedimental típico da atividade administrativa, remetendo tais aspectos à regulamentação do Poder Executivo, sob pena de invasão de competência legislativa típica e privativa do Prefeito.**

Com estas observações e a devida incorporação das emendas propostas, o projeto demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Legislativo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Ordinária**, conforme definido no inciso I do Art. 123 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, a Lei 4.944/2010 já foi alterada por lei ordinária (Lei 5.036/2010). Logo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O tema em estudo insere-se na competência municipal, por tratar de interesse local: **segurança viária, saúde pública e guarda responsável de animais.**

Analizando a Constituição Federal, verifica-se correta a competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Carta Magna:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local.

6. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO.

Analizando-se a matéria sob a ótica da separação de poderes, convém destacar que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, a iniciativa de leis que disponham sobre a



organização e funcionamento da Administração Pública, criação e atribuições de órgãos e serviços, bem como aquelas que impliquem aumento de despesa ou detalhamento de rotinas administrativas.

Tais reservas de iniciativa estão previstas no **artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município**.
Ilustra-se:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61, § 1º - São de iniciativa **privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

[...]

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**;

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 19, §1º - É da competência **privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou **aumento de despesa pública**, no âmbito do Poder Executivo;

[...]

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

LEI ORGÂNICA

Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

[...]

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

[...]

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Não obstante, parte do texto do Projeto de Lei em análise, especialmente os dispositivos dos arts. 21-B e 21-C e seus §§ 1º a 4º e 6º, incorre em vício de iniciativa, na medida que:

- I - Detalha procedimentos administrativos internos como a ficha de ocorrência em 2 (duas) vias (§ 1º);
- II - Disciplina de forma rígida o local de depósito dos animais (§ 2º);
- III - Estabelece critérios automáticos para leilão, doação ou eutanásia (§ 3º);
- IV - Impõe condições específicas de liberação (§ 4º); e
- V - Fixa ordem de preferência para doação (§ 6º).

No tocante, às matérias se inserem no campo da discricionariedade administrativa, constituindo atribuição do Poder Executivo regulamentar a forma de execução, definição de procedimentos e atos de gestão patrimonial. Ao estabelecer regras pormenorizadas sobre tais atividades, a proposição legislativa invade esfera típica do administrador público, violando o princípio da separação dos poderes. Tais medidas geram ônus direto ao município, demandando previsão orçamentária e possível criação de fundo específico para controle animal, como o art. 167, § 1º, da CF/88 (regra da vinculação de receita), mesmo que o ressarcimento posterior.

Dessa forma, para sanar a inconstitucionalidade parcial, recomenda-se a supressão dos dispositivos mencionados e sua substituição por previsão genérica, de que as regras e requisitos sobre apreensão, depósito, destinação e liberação de animais, bem como demais providências administrativas, serão disciplinados por decreto do Poder Executivo. Por tanto, o Legislativo fixa diretrizes gerais da política pública, ao passo que a regulamentação minuciosa permanece com o Executivo, respeitando-se a repartição constitucional de competências.

Ademais, para a mitigação dos impactos, sugere-se a mitigação gratuita ou subsidiada para tutores de baixa renda, estabelecimento de prazo de adaptação para o cumprimento das novas exigências, realização de campanhas educativas em parcerias com escolas, ONGs e rádios comunitárias, garantia de processo administrativo prévio antes da inscrição em dívida ativa e formação de comitê técnico e ético para avaliação de casos de eutanásia.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

Todavia, a Consultoria Jurídica Legislativa **observa a necessidade de emenda.**

Diante da necessidade de adequação legislativa e para evitar vício de iniciativa, nos termos expostos no tópico anterior deste parecer, propõem-se as seguintes emendas ao Projeto de Lei nº 10.150/2025:

Emenda Substitutiva - sugere-se a substituição do art. 1º do Projeto de Lei, com a seguinte redação:

Artigo 1º - A Lei Municipal nº 4.944 de 20 de abril de 2010, alterado pela Lei Municipal nº 5.036, de 11 de outubro de 2010, passará a vigorar acrescido do artigo 16-A e do seu parágrafo único, com as seguintes redações:

Art. 16-A. Constituem objetivos básicos das ações de controle das populações dos equídeos e bovinos:

I - controlar a presença de animais soltos nas vias públicas, propriedades privadas e demais logradouros, mediante apreensão dos animais sem dono e educação para guarda responsável, a fim de evitar o abandono, a transmissão de zoonoses e demais incidentes;

II - educação sobre a guarda responsável na comunidade em geral;

III - registro e identificação de equídeos (microchipagem);

IV - compromissar os tutores de equídeos em mantê-los regularizados e identificados.

Parágrafo único. A microchipagem não terá custos para o Poder Público, sendo o valor do chip repassado ao tutor na entrega do animal ou junto das sanções aplicadas a este, caso não retome a guarda do equídeo ou bovino.

A redação original da lei trata da apreensão de animais no capítulo de “Resgate de Animais”, o que prejudica a organização normativa e a clareza do texto legal. Com a presente emenda, o novo artigo passa a integrar a seção adequada da lei, promovendo uma estrutura mais lógica e coerente das disposições relativas ao controle e à educação para a guarda responsável de animais.

Além disso, a alteração esclarece a questão do custeio da microchipagem: embora inicialmente assumido pelo Município, o valor será posteriormente ressarcido pelo tutor, evitando impacto orçamentário e respeitando o princípio da legalidade orçamentária, previsto no art. 36, inciso VI, da LOM.

Emenda Substitutiva - sugere-se a substituição do art. 2º do Projeto de Lei, com a seguinte redação:

Artigo 2º - O artigo 21 da Lei Municipal nº 4.944 de 20 de abril de 2010, alterado pela Lei Municipal nº 5.036, de 11 de outubro de 2010, passará a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. Os equídeos e bovinos apreendidos ficarão à disposição dos proprietários ou possuidores, por um prazo de 5 dias, que somente poderão resgatá-los mediante o pagamento da taxa no valor de 20,00 (vinte) UFM’S a diária, por animal, e multa fixada no valor de 500,00 (quinhentas) UFM’S, por animal:

§ 1º Em caso de reincidência da apreensão do mesmo animal, a multa será cobrada em dobro.

§ 2º A taxa refere-se a custeio específico e divisível da manutenção do animal apreendido nos dias especificados no inciso I deste artigo. A multa será empregada na manutenção dos depósitos municipais de animais.

§ 3º Caso o resgate não ocorra no prazo determinado, sem prejuízo do pagamento da taxa e da multa especificadas no inciso I deste artigo, sempre que identificado o proprietário ou possuidor do animal, esses animais serão destinados a:

I - alienação, mediante leilão administrativo, forma da legislação pertinente;

II - doação às pessoas físicas e jurídicas que por eles se responsabilizam, inclusive a instituições de pesquisa ligadas à área de saúde e/ou ensino superior.

III - eutanásia, sem sofrimento para o animal, quando este apresentar agressividade irreversível e/ou portadores de doenças e/ou ferimentos considerados graves e clinicamente comprometidos, quando não for possível a adoção das medidas previstas nas alíneas anteriores, mediante prévia avaliação e emissão de laudo veterinário.

§ 4º Em caso de não pagamento da multa, o tutor será inscrito em dívida ativa do Município.

§ 5º Os animais recolhidos ou apreendidos, vítimas de maus-tratos não serão restituídos aos tutores.

A substituição tem por objetivo sanar vício de iniciativa do projeto ao invadir competência privativa do Poder Executivo, como definição de local de depósito, preenchimento de ficha de ocorrência, regra de leilão, o que caracteriza ingerência indevida na organização e funcionamento da administração pública.

A jurisprudência do STF, especialmente no julgamento do ARE 878.911/RJ, estabelece que o Poder Legislativo pode legislar sobre matéria de interesse local, mas não pode determinar como o Executivo deve estruturar ou executar suas atribuições administrativas. A manutenção dos dispositivos supracitados comprometeria a constitucionalidade do projeto, razão pela qual se propõe sua exclusão.

Emenda Substitutiva - sugere-se a substituição do art. 3º do Projeto de Lei, com a seguinte redação:

Artigo 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A presente substituição tem por objetivo harmonizar o texto legal com as demais alterações promovidas no Projeto de Lei, garantindo coerência normativa e adequação à nova estrutura proposta.

Emenda supressiva- sugere-se a supressão do art. 4º do Projeto de Lei.

Tal medida visa assegurar a compatibilidade do projeto com as modificações realizadas, eliminando disposições que se tornaram redundantes ou incompatíveis com a nova redação, promovendo maior clareza e objetividade ao texto legal.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara pode deliberar com a presença de maioria simples dos Vereadores, nas demais matérias não especificadas no parágrafos seguintes do artigo 115 do Regimento Interno, conforme o mesmo dispõe no seu parágrafo primeiro, *in verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará **sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes**.

§ 2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a

Câmara deliberará sobre:

- a) alteração deste Regimento;
- b) denominação de ruas e logradouros públicos;
- c) veto apostado pelo Prefeito;
- d) referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;
- c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;
- d) julgamento do Prefeito por infrações político administrativas;



e) cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

9. DOS PRECEDENTES.

A Consultoria Jurídica Legislativa, nos termos regimentais, considerando a matéria em espécie, apresentou pareceres com conclusão idêntica, eis os precedentes:

- Projeto de Lei nº 10.070/2025
- Projeto de Lei nº 10.039/2025
- Projeto de Lei nº 7.471/2017;
- Projeto de Lei nº 7.564/2017, entre outros;

10. CONCLUSÃO

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade parcial** do presente Projeto de Lei, condicionada à aprovação das emendas sugeridas, especialmente aquelas que suprimem os dispositivos que invadem competência do Poder Executivo. Com as alterações sugeridas, o projeto preserva sua legitimidade, respeita os princípios da separação dos poderes e garante segurança jurídica ao cidadão, especialmente no que tange ao devido processo legal e à responsabilidade do tutor pelos custos da microchipagem.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru, 16 de outubro de 2025.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.



Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.

Dr. ANDERSON MÉLO
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital.

CLAUDIANA LIMA CAVALCANTI PONTES
ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL