

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 124-A/2025.

PROTOCOLO: **2860/2025.**

DATA ENTRADA: 09 de junho de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.153 de 2025.

AUTORIA: ANDERSON CORREIA.

EMENTA: Altera a Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, e dá outras providências. (campanhas de conscientização em transporte público para a proteção e o bem-estar animal, bem como contra a crueldade e os maus-tratos a animais).

CONCLUSÃO: Favorável.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.153 de autoria do Vereador Anderson Correia**. O objetivo do projeto de lei é alterar a Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, e dá outras providências. (campanhas de conscientização em transporte público para a proteção e o bem-estar animal, bem como contra a crueldade e os maus-tratos a animais).

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

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



GABINETE DO VEREADOR ANDERSON CORREIA

JUSTIFICATIVA

O artigo 225 da Constituição Federal assevera que 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.

A luta pelo bem-estar animal é uma pauta de enorme abrangência e que vem contribuindo cada vez mais para a formação de movimentos populares em prol da defesa dos animais.

Não se pode olvidar que, segundo o art. 32 da Lei Federal nº 9.605/98, constitui crime ambiental praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais. Assim sendo, nada mais válido do que promover ações que visem à conscientização social contra a crueldade animal, de modo a desencorajar tais práticas, e ao mesmo tempo, impulsionar uma teia social voltada à proteção.

O apelo à conscientização e difusão de informação que visa este projeto, pretende dar publicidade à realidade atual de inúmeros animais em situação de abandono e vulnerabilidade, vítimas de agressões, maus-tratos e crueldade, prevenindo a prática criminosa de abusos e internalizando em nossa sociedade a concepção de que animal não é coisa, e não deve ser tratado como tal. Cumpre esclarecer que para o cumprimento do disposto na Lei poderão ser celebradas parcerias com a iniciativa privada.

Ante o exposto, requer-se a aprovação pelos Nobres Pares deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, 04 de junho de 2025

Vereador
Anderson Correia
VEREADOR ANDERSON CORREIA
Autor

Assinado de forma digital por
Vereador Anderson Correia
Data: 2025.06.06 11:10:32
-2252

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, o projeto de lei 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 Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. 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, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADFP 672)

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

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA CONCORRENTE.

O projeto de lei em estudo trata-se de uma alteração legislativa que visa acrescentar artigo a norma municipal. A norma em destaque é a Lei de nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, que trata da veiculação de propaganda nos logradouros públicos, ao ar livre ou em locais com visibilidade dos espaços públicos.

A proposta parlamentar visa prever/permitir que o Poder Executivo promova campanhas, contra crueldade e maus tratos a animais, nos contratos de concessão e permissão de transporte público.

É interessante notar que a dita legislação já permite aos concessionários e permissionários a exploração da publicidade, desde que devidamente autorizado pelo poder concedente, eis o texto normativo:

Art. 24. Os permissionários e concessionários de serviços públicos poderão exibir publicidade, desde que aprovada pela autoridade municipal competente, que fixará as regras para cada utilização, dependendo a respectiva tributação do tamanho e da localização do anúncio.

Considerando o princípio da legalidade, a ideia proposta é permitir que, diante do juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, este seja “autorizado” a viabilizar campanhas educativas no transporte coletivo com fins de divulgar e conscientizar sobre o bem-estar animal.

Neste contexto, ciente de que já existe a estrutura administrativa que permite, fiscaliza, recolhe e orienta a exploração da publicidade no transporte coletivo municipal, resta evidente que o projeto em nada altera, cria ou estrutura atribuições de órgãos e secretarias, vedação expressa da LOM e do R.I.

Para fins didáticos, segue as normas e matérias que exigem iniciativa reservada:

O que diz a Constituição de Pernambuco:

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

- I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
- 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;
- III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994).
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;



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

(...)

O que diz a Lei Orgânica de Caruaru:

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

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)

O que determina o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Parágrafo único – Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, ressalvadas as emendas aos projetos de lei do

orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

I – indiquem os recursos necessários, admitidos somente os resultantes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídos os que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos;

II – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em uma leitura acurada, vê-se que a proposta não incide sobre nenhuma das matérias que são de iniciativa reservada, ao contrário, o projeto é uma previsão/autorização para o administrador público, caso queira, possa veicular campanhas de bem-estar animal fundamentadas em lei.

De outro modo, não se trata de lei “meramente autorizativa”. Como já é pacificado na Comissão de Legislação e Redação de Leis, uma lei meramente autorizativa de iniciativa parlamentar é considerada **inválida e inconstitucional** quando seu objeto trata de uma matéria que a Constituição (por simetria) reserva à **iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, segue o exemplo:

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2.653, DE 1º DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DO RESENDE A QUAL AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A AUMENTAR DE 50% PARA 80% O PERCENTUAL DO ADICIONAL DE RISCO DE VIDA DOS GUARDAS MUNICIPAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL, SEM RESPEITAR A COMPETÊNCIA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, VIOLANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDO POR SIMETRIA PELO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **OUTROSSIM, O FATO DA NORMA ATACADA SE TRATAR DE LEI AUTORIZATIVA NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, UMA VEZ QUE NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO AUTORIZAR A PRÁTICA DE ATOS CUJA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA É FIXADA PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO AO PODER EXECUTIVO, SOB PENA DE SUBVERTER O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.**" STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.470.314 RJ
RELATOR MIN. CRISTIANO ZANIN.

Em resumo, o legislativo **não pode nem mesmo "autorizar"** o Executivo a fazer algo que a Constituição já lhe deu a competência exclusiva para **iniciar**. O ato de autorizar, nesse contexto, é uma forma de usurpar a prerrogativa de iniciativa do Executivo, *"subvertendo o regramento constitucional da separação dos poderes."*

Portanto, as leis meramente autorizativas de iniciativa parlamentar são, em regra, constitucionais. Contudo, essa regra não se aplica quando o objeto da autorização é uma matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Nesses casos, a lei autorizativa é inconstitucional por violar a reserva de iniciativa e o princípio da separação dos poderes, **o que não é o caso do projeto de lei em questão**, visto que este não incide em nenhuma matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a necessidade de emendas a serem apresentadas pelo Relator(a).

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer se tratar de peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, caso entenda por aprovar a proposição, com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

(...)

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

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e **concessão de direito de uso e de serviços públicos**;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

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



9. CONCLUSÃO.

9.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.153/2025 atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. A matéria, de evidente interesse local, não se insere no rol de competências de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. A proposição se caracteriza como uma norma autorizativa, que faculta ao Poder Executivo a promoção de campanhas educativas, sem criar novas atribuições ou despesas obrigatórias para a administração, respeitando, assim, o princípio da separação dos poderes.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, nosso parecer é **FAVORÁVEL** à tramitação do projeto.

9.2 - Do caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 22 de setembro de 2025.



Anderson MeLO

Dr. ANDERSON MELO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

**MARIA FERNANDA CAVALCANTI
CARVALHO**
Estagiária de Direito.

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