

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 12-A.

PROTOCOLO: 357.

DATA ENTRADA: 05 de fevereiro de 2026.

PROJETO DE LEI: 10355.

AUTORIA: Anderson Correia.

EMENTA: Revoga dispositivo da Lei Nº 6.013, de 08 de janeiro de 2018. (tração animal)

CONCLUSÃO: **Favorável com emenda.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.355 de autoria do Vereador Anderson Correia**. O objetivo do projeto de lei é revogar o dispositivo da Lei nº 6.013, de 08 de janeiro de 2018, que permite a tração animal no município de Caruaru-PE.

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:

JUSTIFICATIVA

A presente proposta de lei tem por finalidade revogar parte do Art. 10 da Lei nº 6.013, de 08 de janeiro de 2018, que institui o Código Municipal de Proteção aos Animais no Município de Caruaru, no ponto em que admite a utilização de animais para tração. A revogação se impõe diante da necessidade de harmonizar a legislação municipal com os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e aos animais, bem como com a evolução normativa e social que reconhece os animais como seres sencientes, merecedores de proteção contra práticas que lhes imponham sofrimento, exploração e crueldade.

Na prática, a tração animal tem se mostrado atividade incompatível com os princípios do bem-estar animal, uma vez que submete os animais a jornadas exaustivas, sobrecarga física, condições inadequadas de alimentação, descanso e assistência veterinária, além de exposição constante a riscos urbanos, como trânsito intenso, intempéries e maus-tratos. Não raramente, quando adoecem, envelhecem ou perdem a capacidade de trabalho, esses animais são abandonados ou substituídos, perpetuando um ciclo de exploração que afronta a finalidade protetiva do próprio Código Municipal.

A revogação do dispositivo deve ser acompanhada de políticas públicas de transição socialmente responsáveis, especialmente voltadas aos trabalhadores que utilizam a tração animal, como os carroceiros. Nesse sentido, propõe-se a implementação de programas de cadastro, conscientização, capacitação profissional e substituição gradual da tração animal por veículos não tracionados por animais, garantindo alternativas econômicas, apoio social e inclusão produtiva. Trata-se de medida que concilia a proteção animal com a dignidade humana e o princípio da justiça social.

Dessa forma, a vedação da tração animal no ordenamento municipal representa avanço civilizatório e alinhamento com os princípios da proteção integral aos animais, da sustentabilidade urbana e da responsabilidade socioambiental do Poder Público. Ao revogar essa parte do Art. 10 da Lei nº 6.013/2018 e promover políticas públicas substitutivas, o Município de Caruaru reafirma seu compromisso com o bem-estar animal, com a modernização de suas práticas urbanas e com a construção de uma cidade mais justa, humana e sustentável.

Contando com o apoio dos nobres pares desta Casa Legislativa, solicitamos a aprovação desta proposição, que se alinha aos princípios da proteção animal e do interesse público.

Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco, 05 de fevereiro de 2026.

Vereador
Anderson
Correia
Assinado eletronicamente
Assinado por Vereador
Anderson Correia
Data: 2026-02-05
08:10:34 -0200
Anderson Correia - PP

Vereador

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.

Em critério formal, passível de correção via emenda, há erro de numeração (pula do Art. 1º para o 7º). Como também a revogação "de parte" do artigo é imprecisa; sugere-se revogação integral do art. 10.

Feitas as considerações, conclui-se que 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.

A proteção ao meio ambiente e o combate à crueldade contra animais são matérias de **competência comum** da União, Estados e Municípios (Art. 23, VI e VII da CF/88). Além disso, legislar sobre assuntos de **interesse local** é competência municipal (Art. 30, I da CF). Portanto, **não há invasão de competência** da União ou do Estado. O Município tem plena autonomia para legislar sobre bem-estar animal em seu território:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 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.

A jurisprudência do STF (Tema 917) firmou entendimento de que vereadores podem legislar sobre proteção ambiental e imposição de obrigações negativas (proibições), mesmo que gerem fiscalização, desde que não interfiram na estrutura interna de órgãos do Executivo.

In caso, o projeto é de **iniciativa concorrente**, ou seja, o Vereador tem legitimidade para propô-lo. Não se trata de matéria reservada ao Prefeito (como criação de cargos ou estrutura administrativa).

Para fins didáticos, seguem 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 proteção maior para os animais em âmbito urbano.

Portanto, a proposta é formal e materialmente válida, atendendo aos dispositivos maiores que regem a atuação do parlamentar.

7. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

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

A Consultoria Jurídica Legislativa observa a necessidade de emendas a serem apresentadas pelo(a) Relator(a), com a finalidade de promover ajustes de técnica legislativa e assegurar a coerência sistemática do Capítulo III da Lei nº 6.013, de 08 de janeiro de 2018 (Código Municipal de Bem-Estar Animal).

A redação originalmente proposta, ao suprimir apenas a parte que disciplina a permissão da tração animal, anteriormente prevista no art. 10, poderia gerar ruptura semântica e prejuízo à unidade normativa do Capítulo III, especialmente porque o art. 11, em sua redação originária, estruturava-se como norma restritiva vinculada a atividade previamente admitida.

Diante disso, esta Consultoria sugere a apresentação de emenda substitutiva aos arts. 10 e 11, a fim de reorganizar a disciplina jurídica da matéria, conferindo autonomia normativa aos dispositivos e preservando o conteúdo material protetivo já existente.

A proposta consiste:

1. Na reformulação do art. 10, que passa a estabelecer cláusula geral de vedação, proibindo a submissão de animais de carga a esforço físico excessivo, trabalho extenuante ou a quaisquer condições incompatíveis com sua saúde, integridade ou bem-estar;
2. Na reformulação do art. 11, que deixa de atuar como norma acessória de atividade permissiva e passa a prever rol de práticas que se presumem incompatíveis com a saúde e o bem-estar do animal de carga, reproduzindo materialmente as vedações já constantes dos incisos da redação originária.

A técnica legislativa proposta pela emenda fortalece a coerência interna do Capítulo III, elimina qualquer ambiguidade quanto à existência de autorização normativa para tração animal e mantém integralmente o núcleo protetivo da legislação municipal.

Assim, a redação final da Lei com a emenda sugerida ficará da seguinte forma:

Art. 10. É vedado submeter animais de carga a esforço físico excessivo, trabalho extenuante ou a quaisquer condições incompatíveis com sua saúde, integridade ou bem-estar.

Art. 11. Presumem-se práticas incompatíveis com a saúde e o bem-estar do animal de carga:

I – atrelar animais de diferentes espécies no mesmo veículo;

II – utilizar animal cego, enfermo, extenuado ou desferrado em serviço, bem como castigá-lo;

III – fazer viajar animal a pé por mais de 10 (dez) quilômetros sem lhe dar descanso;

IV – fazer o animal trabalhar por mais de 6 (seis) horas seguidas sem lhe dar água e alimento.

Portanto, a emenda sugerida não altera o conteúdo material de proteção anteriormente previsto, mas promove sua reestruturação sistemática, conferindo maior clareza, precisão normativa e adequação técnica ao texto legal.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º 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.

§ 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.

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. CONCLUSÃO.

9.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 10.355**, de autoria do Vereador Anderson Correia, encontra-se em consonância com as competências municipais e os preceitos de proteção ao bem-estar animal previstos na Constituição Federal e Estadual. Embora apresente falhas formais de técnica legislativa (erro de numeração e imprecisão na revogação), tais vícios são plenamente **sanáveis pelas Emendas Modificativa e Aditiva** propostas no item 8 deste parecer, que visam conferir maior robustez jurídica e clareza quanto à proibição da tração animal em perímetro urbano.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **constitucionalidade e legalidade** do projeto, condicionando seu parecer **FAVORÁVEL** à integral aprovação e incorporação das referidas emendas pelo Relator e pelo Plenário.

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, 24 de fevereiro de 2026.

12-A

Dr. ANDERSON MELO

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.