

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025

PROTOCOLO: **2382/2026**

DATA ENTRADA: 05 de maio de 2026.

PROJETO DE LEI: 10.430 de 2026.

AUTORIA: Vereador Carlinhos da Ceaca.

EMENTA: Dispõe sobre a obrigatoriedade de filmagem e armazenamento dos serviços de banho e tosa de cães e gatos no Município de Caruaru e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.430 de autoria do Vereador Carlinhos da Ceaca**. O objetivo do projeto de lei é estabelecer a obrigatoriedade de filmagem e armazenamento dos serviços de banho e tosa de cães e gatos no Município de Caruaru.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por três 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

O presente Projeto de Lei tem como objetivo reforçar a proteção e o bem-estar dos animais domésticos no Município de Caruaru, especialmente aqueles submetidos a serviços de banho e tosa.

Nos últimos anos, têm sido registrados, em diversas cidades brasileiras, casos de maus-tratos ocorridos durante esses atendimentos, muitas vezes sem qualquer possibilidade de comprovação por parte dos tutores. A obrigatoriedade de filmagem dos serviços surge como um importante mecanismo de transparência, segurança e prevenção de abusos.

A medida também protege os próprios estabelecimentos, garantindo meios de prova em situações de eventuais acusações indevidas, fortalecendo a confiança na relação entre prestadores de serviço e clientes.

Ressalte-se que a proposta está em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com o artigo 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger os animais contra práticas que lhes causem sofrimento.

Além disso, o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

Dessa forma, trata-se de uma iniciativa equilibrada, que promove o bem-estar animal, amplia a transparência nas relações de consumo e contribui para a melhoria dos serviços prestados no Município.

Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres Vereadores para a aprovação deste Projeto de Lei.

Caruaru 05 Maio de 2026.

Carlos
Alberto
da Silva

Assinado de
forma digital por
Carlos Alberto da
Silva
Dados: 2026.05.05
11:04:34 -03'00'

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 dessa 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:

“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.

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

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.

Ademais, verifica-se que a matéria trata de direitos do consumidor no âmbito do município de Caruaru, onde não há um código municipal que unifica as regras locais sobre o tema, existindo diversas leis esparsas sobre o assunto. Portanto, a técnica adotada pelo legislador acaba se mostrando adequada pela inexistência de um código unificado sobre a matéria e da prática recorrente e consolidada de várias leis específicas sobre o tema.

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;**
(...).

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 Município possui competência legislativa para disciplinar a matéria objeto do projeto de lei em análise, especialmente em razão da presença de interesse predominantemente local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República:

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)

No caso concreto, a proposição legislativa dispõe sobre a obrigatoriedade de filmagem e armazenamento dos serviços de banho e tosa de cães e gatos realizados em estabelecimentos localizados no Município de Caruaru. Trata-se, portanto, de norma voltada à

regulamentação de atividade econômica exercida no âmbito local, envolvendo medidas de fiscalização, transparência e proteção aos consumidores e aos animais submetidos aos serviços prestados nesses estabelecimentos.

A disciplina normativa pretendida não extrapola os limites territoriais do Município, tampouco interfere em interesses gerais da União ou do Estado, circunstância que evidencia a predominância do interesse local exigida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Assim, a proposta encontra fundamento na competência municipal para ordenar e regulamentar atividades desenvolvidas em seu território, especialmente aquelas relacionadas à proteção do consumidor, ao poder de polícia administrativa e ao bem-estar animal.

Além disso, a competência municipal também se sustenta no caráter suplementar previsto no inciso II do artigo 30 da Constituição Federal. Isso porque a matéria possui pontos de contato com temas inseridos no âmbito da competência legislativa concorrente, especialmente no tocante à proteção do consumidor e à tutela do meio ambiente e da fauna, nos termos do artigo 24, incisos V, VI e VIII, da Constituição Federal.

Nesse contexto, embora a Constituição reserve determinadas competências legislativas privativas à União e aos Estados, é plenamente admissível que o Município edite normas suplementares destinadas a concretizar, adaptar ou reforçar a proteção jurídica já estabelecida em âmbito federal e estadual, desde que não haja conflito material com as normas gerais preexistentes.

Cumpram-se, nesse sentido, a existência da Lei Estadual nº 19.210, de 17 de março de 2026, do Estado de Pernambuco, que alterou a Lei nº 15.226/2014 (Código Estadual de Proteção aos Animais), para obrigar pet shops, canis, gatis, hotéis e demais estabelecimentos que oferecem serviços de hospedagem para animais de estimação a instalarem câmeras de monitoramento em suas dependências.

Todavia, a norma estadual possui conteúdo distinto e abrangência diversa da proposta municipal em análise. Enquanto a legislação estadual estabelece restritivamente a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento apenas aos estabelecimentos que **ofereçam serviço de hospedagem** para cães, gatos e aves em geral, o projeto municipal

regulamenta a filmagem integral dos procedimentos de banho e tosa, independentemente de hospedagem ou não do animal.

Observa-se, portanto, que a proposição municipal não reproduz nem invade o núcleo normativo disciplinado pela legislação estadual, mas atua de maneira complementar e específica, adaptando a tutela jurídica às peculiaridades da realidade local e aos serviços efetivamente prestados no Município de Caruaru.

Dessa forma, não se verifica usurpação de competência legislativa estadual ou federal, mas sim legítimo exercício da competência suplementar municipal, em conformidade com o modelo federativo cooperativo adotado pela Constituição Federal.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, de forma reiterada, a possibilidade de os Municípios legislar sobre matérias relacionadas à proteção do consumidor, fiscalização de atividades econômicas locais e proteção animal, desde que observados os limites da competência suplementar e inexistente conflito com normas gerais federais e estaduais.

Assim, sob o aspecto material da competência legislativa, o projeto revela-se compatível com a Constituição Federal, por encontrar amparo nos artigos 30, incisos I e II, e 24, incisos V, VI e VIII, da Carta Magna, configurando exercício legítimo da autonomia legislativa municipal.

6. DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Em relação à iniciativa legislativa, cabe analisar se a Câmara Municipal exorbita seus poderes, invadindo seara reservada à iniciativa do Poder Executivo, ou se invade a reserva constitucional da Administração.

A respeito, não custa lembrar a sempre autorizada lição de HELY LOPES MEIRELLES (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em discussão nesta demanda. Ensina o Mestre que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir,

dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais; fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo dever ser interpretado restritiva ou estritamente. São de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, segundo dispõe taxativamente o art. 19, § 1º, da Constituição Estadual (que se amolda ao artigo 61, § 1º, da Constituição Federal):

“§ 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..”.

De sua vez, o art. 37 mesmo diploma Maior do Estado, em harmonia com a Carta Magna, estabelece:

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado:

- I - representar o Estado perante o Governo da União e as unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

- V - vetar projetos de leis, total ou parcialmente;
- VI - exercer o poder hierárquico e o disciplinar sobre todos os servidores do Executivo, nos termos da lei;
- VII - nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado e os titulares de cargos em comissão;
- VIII - prover os cargos públicos na forma da lei;
- IX - nomear e exonerar dirigentes de autarquias e fundações mantidas pelo Estado;
- X - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos casos e forma previstos nesta Constituição;
- XI - nomear e destituir livremente o Procurador-Geral do Estado;
- XII - nomear o Procurador-Geral da Justiça, observado o disposto nesta Constituição;
- XIII - nomear os Magistrados, nos casos previstos nesta Constituição;
- XIV - nomear e exonerar o Chefe da Polícia Civil, o Comandante da Polícia Militar e o Comandante do Corpo de Bombeiros Militar além de promover os seus Oficiais Superiores;
- XV - conferir as patentes dos Oficiais, nos termos da regulamentação própria;
- XVI - nomear e exonerar o Administrador-Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, na primeira hipótese mediante aprovação da Assembléia Legislativa;
- XVII - decretar e executar a intervenção nos Municípios do Estado;
- XVIII - solicitar intervenção federal, na forma estabelecida na Constituição da República;
- XIX - prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;
- XX - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a proposta de orçamento;
- XXI - enviar mensagem à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XXII - celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres com entidades públicas ou particulares, na forma desta Constituição;
- XXIII - convocar, extraordinariamente, a Assembléia Legislativa;
- XXIV - prestar, por si ou por seus auxiliares, por escrito, as informações solicitadas pelos Poderes Legislativo ou Judiciário no prazo de trinta dias, salvo se outro for determinado por lei federal;
- XXV - realizar as operações de crédito autorizadas pela Assembléia Legislativa;
- XXVI - mediante autorização da Assembléia Legislativa, subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital, desde que haja recursos disponíveis, de sociedade 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;
- XXVII - promover a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;
- XXVIII - conferir condecorações e distinções honoríficas.

Referidas regras são de observância obrigatória pelos Municípios, diante do princípio da simetria (art. 144 da CE e 29 da CF).

Nesse sentido, os dispositivos do projeto de lei em análise não tratam de matéria cuja iniciativa legislativa esteja reservada ao Chefe o Poder Executivo. Não se verifica qualquer interferência indevida na organização administrativa ou na alocação compulsória de recursos orçamentários, mas apenas a instituição de um dever legal fundamento no interesse coletivo, cuja fiscalização e regulamentação permanecem sob a alçada do Executivo.

Portanto, não há vício formal de iniciativa, devendo-se reconhecer a constitucionalidade do projeto de lei quanto à sua origem, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade do Legislativo em propor normas de conteúdo programático voltadas à proteção da saúde pública, do meio ambiente e do bem-estar animal, respeitados os limites da separação de poderes.

6.1. DA IMPOSIÇÃO DE MULTAS

No Tocante à aplicação da multa, que vem disposta no §3º do Art. 1º da lei em análise, esta Consultoria entende que é possível ao Legislativo Municipal disciplinar sobre a aplicação de multa, pois uma lei possui características que as tornam únicas no universo jurídico, quais sejam: generalidade, abstração, coercibilidade e imperatividade.

Dentre essas características, a norma municipal exige força coercitiva, até porque lei que não obriga, não passa de um conselho, devendo o legislador estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos, tudo conforme preceitua o art. 5º, inciso XXIV, da LOM, *in verbis*:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

(...)

XXIV - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;

Assim, ao estabelecer e impor penalidade, o Parlamentar municipal nada mais faz do que se adequar ao princípio constitucional da Legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, da CF/88 que estabelece:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)



II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Dessa forma, por tudo que foi demonstrado acima e prezando pelo estrito cumprimento da separação entre os poderes e princípios, como o da legalidade e da eficiência, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Casa.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a necessidade de **emenda redacional**.

8. PRECEDENTES

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

- Projeto de Lei nº 9.602/2023;
- Projeto de Lei nº 10.091/2025; entre outros;

9. CONCLUSÃO

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de maio de 2026.



Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

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

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