

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 62-A.

PROTOCOLO: 1816.

DATA ENTRADA: 07 de abril de 2026.

PROJETO DE LEI: 10.416.

AUTORIA: Anderson Correia

EMENTA: Institui o Programa “Protetores Mirins” no Município de Caruaru e dá outras providências.

CONCLUSÃO: Desfavorável.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.416/2026 de autoria do Vereador Anderson Correia**. O projeto de lei tem por objetivo **autorizar** o Programa “*Protetores Mirins*” no Município de Caruaru e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 5 (cinco) artigos, 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, cuja justificativa é a seguinte:



O presente Projeto de Lei tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa "Protetores Mirins", voltado à educação e à conscientização de crianças adolescentes sobre a proteção, a saúde e o bem-estar dos animais.

A proposta busca despertar, desde a infância, valores como o respeito à vida, a empatia e a responsabilidade socioambiental, por meio de ações educativas e práticas relacionadas aos cuidados com os animais. Cuidar dos animais não é apenas uma questão ética e de saúde pública, mas também um instrumento essencial para a formação cidadã, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, sensível e comprometida com o bem comum.

O Programa "Protetores Mirins" prevê atividades como palestras, oficinas, campanhas de sensibilização, visitas a abrigos, além de ações práticas de manejo, primeiros socorros básicos e estímulo ao protagonismo infantojuvenil na defesa dos direitos dos animais. Todas as atividades serão conduzidas de forma orientada, respeitando a faixa etária dos participantes, com participação voluntária mediante autorização dos responsáveis legais.

A iniciativa já foi transformada em lei em outros municípios, como Palmas (TO), e Caruaru pode se tornar referência no estado ao adotar essa proposta voltada à educação e à conscientização de crianças e adolescentes sobre a proteção, a saúde e o bem-estar dos animais. O Programa "Protetores Mirins" promove a articulação entre a Secretaria de Sustentabilidade e Bem-Estar Animal, a Secretaria de Educação e entidades públicas e privadas, como universidades, clínicas veterinárias, ONGs e protetores independentes.

Dessa forma, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta matéria, convictos de que contribuirá significativamente para a formação cidadã de nossas crianças e adolescentes e para o fortalecimento das ações de bem-estar animal no município de Caruaru.

Diante do exposto, solicita-se o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposição.

Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco, 07 de abril de 2026.

Vereador
Anderson
Correia
Anderson Correia – PP
Vereador

Assinado de forma
digital por Vereador
Anderson Correia
Dados: 2026.04.07
08:54:04 -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 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.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

Cumpre indicar que 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.

O projeto não invade a competência legislativa da União ou do Estado de Pernambuco. A promoção da educação ambiental e a proteção da fauna são matérias de competência comum e concorrente, inserindo-se perfeitamente no interesse local do Município, eis o que determina a CRFB/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

Portanto, é competente o município para tratar do tema em destaque, sendo claro o interesse local, não adentrando na seara da União ou do Estado membro.

6. CONTROLE DE LEGALIDADE – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O mérito do projeto é irrepreensível, mas o objeto em si, criação de um programa governamental “*protetores mirins*”, invade frontalmente a competência privativa do Poder Executivo.

O Projeto de Lei promove ingerência direta na organização administrativa municipal ao instituir programa permanente com atribuições específicas a órgãos públicos e à estrutura educacional do Município, cita-se os seguintes exemplos:

Art. 2º **As ações do programa poderão** ser realizadas por organizações da sociedade civil, **órgãos municipais**, ou por meio de parcerias com faculdades de medicina veterinária, instaladas ou não no Município, além de clínicas e hospitais veterinários, ou por qualquer pessoa física ou jurídica **em colaboração com o Poder Público.**

Art. 3º São objetivos do Programa:

A proposição determina a realização de atividades educativas, campanhas, oficinas, visitas técnicas, ações práticas supervisionadas e articulação com entidades públicas e privadas, impondo obrigações administrativas que alteram o conteúdo funcional da Administração Pública Municipal, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, a jurisprudência é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar **que criam programas públicos** e atribuições administrativas ao Executivo. Destaca-se o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Ementa: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação Animal' nas escolas municipais, e imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável. O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da CEMG.

No município de Caruaru o rigor é absoluto. O art. 36, inciso III, da LOM e o art. 131, inciso IV, do Regimento Interno determinam que é de iniciativa exclusiva do Prefeito a criação de leis que tratem de "*criação, estruturação e atribuições*" de órgãos da administração pública, *verbis ad verbum*:

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)

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

(...)

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

Ademais, as medidas previstas demandam mobilização de estrutura administrativa, participação de profissionais capacitados e eventual celebração de parcerias institucionais, circunstâncias que geram aumento indireto de despesas públicas.

O projeto não apresenta estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem indicação da respectiva fonte de custeio, em desacordo com os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. *(Incluído por Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016)*

Embora a proposição apresenta relevante interesse social e esteja alinhada aos princípios de proteção integral da criança e do adolescente e de promoção do bem-estar animal, a matéria padece de vício de iniciativa e afronta às normas de organização administrativa e responsabilidade fiscal, razão pela qual opina-se pela sua rejeição.

7. EMENDAS.

Não foram apresentadas emendas parlamentares à proposição.

A Consultoria Jurídica Legislativa, ao proceder à análise da matéria, não observa a possibilidade de emendas que viabilizem a legalidade da proposição.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Caso a Câmara entenda **por aprovar a proposição**, esta Consultoria Jurídica Legislativa indica que, por se tratar de matéria que envolve despesa, ainda que indireta ("matéria financeira de qualquer natureza"), a deliberação exigirá o voto favorável de **dois terços** de seus membros, nos termos do Art. 115, § 3º, 'b', do Regimento Interno.

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 autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

9. CONCLUSÃO.

12.1 - Do Ponto de vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 10.416/2025** apresenta vício de iniciativa formal e subjetiva, por dispor sobre matéria de gestão administrativa e atribuições de órgãos da administração pública municipal, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os ditames do Art. 36 da Lei Orgânica Municipal e Art. 131 do Regimento Interno.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto, exarando parecer **DESAVORÁVEL** ao seu prosseguimento.

12.2 - 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, 10 de junho de 2026

62-A

Dr. ANDERSON MÉLO

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.