



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 213/2025

INICIATIVA: Vereador Victor Azevedo

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre edil acima mencionado, **“DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DO ABANDONO E MAUS-TRATOS DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, REVOGANDO O ART. 5º DA LEI Nº 7.995/2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A proposta sob exame objetiva instituir, no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim, política de prevenção e punição de abandono e maus-tratos de animais estabelecendo normas que garantam a proteção a saúde e bem-estar animal. Este projeto é uma resposta à realidade alarmante que enfrentamos em nossa sociedade, onde sabemos que o abandono e a crueldade contra os animais são práticas frequentes que não apenas ferem os direitos dos seres vivos, mas também refletem problemas sociais mais amplos, como a falta de empatia e responsabilidade.

Do mesmo modo, o referido projeto altera a lei 7.995/2022 e institui o dia 05 de Outubro como o Dia Municipal dos Protetores da Vida Animal, dedicado aos Cuidadores, Protetores e Ativistas da Causa, que lutam pela saúde e vida dos animais.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 30, incisos I e II da Constituição Federal, que confere aos Municípios a atribuição para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No que diz respeito à proteção dos animais, o tema insere-se no campo da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, conforme dispõe o art. 24, VI, da Carta Magna:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

De igual modo, a competência comum entre os entes federativos para a proteção ambiental encontra-se estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reproduz e reforça tais competências, autorizando o Município a legislar sobre proteção à fauna, controle ambiental e ações voltadas à saúde e bem-estar animal. Veja-se:

Art. 2º - O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:

[...]

VI – à proteção ao meio ambiente;

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

[...]

XV - dispor sobre registro, vacinação e captura de animais;

Art. 17- Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

[...]

XVI - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

XVIII - estabelecer e implantar a política de educação para a segurança do trânsito, **para defesa do meio ambiente** e dos direitos humanos;

XIX - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 141- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se a todos, em especial ao Município, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.
Parágrafo Único - Para assegurar a efetividade deste direito, além

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





do disposto na Constituição Federal e Estadual, incumbe ao Município:

II - formular normas técnicas, estabelecendo padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, respeitadas as legislações federal e estadual;

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que os entes federativos podem editar normas ambientais mais protetivas, desde que observadas as diretrizes federais, conforme ementa a seguir:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1.As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos - União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios - e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida julgada improcedente. (STF - ADI: 5996 AM - AMAZONAS 0077104-52.2018.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 15/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-105 30-04-2020)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Nesse sentido, a Lei nº 9.605/98 já tipifica os maus-tratos contra animais como crime. O projeto municipal, entretanto, atua em esfera administrativa, estabelecendo sanções mais céleres e eficazes, sem usurpar competência da União.

Quanto a iniciativa, não se verifica, na espécie, hipótese de reserva de iniciativa quanto à matéria, sendo também prerrogativa do Poder Legislativo a faculdade de dar impulso a qualquer projeto de lei que verse sobre matéria de interesse local, salvo nas hipóteses excepcionais do art. 61, § 1º, II, “a”, “c”, “e”, da CRFB/88, que devem ser interpretadas restritivamente de molde a não interferir na autonomia do Poder Legislativo, conforme entende o Supremo Tribunal Federal (STF - Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral), conforme vejamos:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Registre-se ainda, que na LOM também não há reserva de iniciativa, ou seja, não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, pois vejamos o artigo 48, §1º, I, II, III e IV:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

- I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;
- II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;
- IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, sob o prisma da competência legislativa, não se vislumbra vício, uma vez que a matéria versa sobre tema de interesse local, inserido no âmbito da proteção ambiental e do bem-estar animal, temas em que o Município não apenas pode, como deve atuar, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal.

Todavia, impõe-se cautela na análise dos dispositivos que extrapolam a simples fixação de diretrizes ou princípios. Cumpre destacar que os incisos, do art. 2º, do Projeto de Lei merecem exame mais detido, porquanto, ainda que redigidos sob a forma de princípios, acabam por descrever procedimentos administrativos específicos,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





tais como a implementação de programas de esterilização, identificação e monitoramento, visando reduzir o abandono e evitar a superpopulação de animais domésticos; promoção de campanhas educativas e ações continuadas de conscientização da população sobre bem-estar animal, responsabilidade compartilhada e consequências legais do abandono e dos maus-tratos; fortalecimento da fiscalização municipal, garantindo mecanismos eficientes de denúncia, apuração e penalização das infrações.

Embora seja louvável a intenção de assegurar a adoção de boas práticas ambientais e de proteção ao bem-estar animal, tais previsões acabam, ainda que de forma implícita, por direcionar a atuação administrativa do Poder Executivo, restringindo sua discricionariedade técnica e interferindo na auto-organização da Administração Pública, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, merece destaque o entendimento recente firmado pela Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, no sentido de que a utilização do vocábulo “poderá” pode, em determinadas circunstâncias, representar imposição disfarçada de comandos ao Poder Executivo, reduzindo sua discricionariedade e interferindo indevidamente na condução das políticas públicas e na escolha dos meios administrativos de sua execução:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas. Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal. Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo “poderá”, afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão. Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Tal compreensão é especialmente relevante quando a norma legislativa exemplifica ações concretas a serem implementadas, como campanhas educativas, palestras, procedimentos administrativos ou atividades específicas a serem desenvolvidas por órgãos do Executivo, configurando ingerência indevida em atos típicos de gestão administrativa, em violação ao art. 48, § 1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





É oportuno registrar, nesse sentido, que a instituição de programas ou políticas públicas por iniciativa parlamentar exige especial cautela, por se tratar de matéria que tangencia a organização administrativa. Mostra-se indispensável que a atuação legislativa se limite à definição de diretrizes gerais, sem avançar sobre aspectos operacionais, regulatórios ou de execução, os quais devem permanecer no âmbito de competência do Poder Executivo, inclusive mediante regulamentação própria, conforme previsto no art. 20 do Projeto de Lei.

Ainda, o artigo 19 estabelece autorização para utilização de praças e espaços públicos para realização de campanhas de adoção de animais. A utilização da expressão “Fica autorizado o uso de praças...” configura hipótese de lei autorizativa, instrumento que, por sua própria natureza, não cria obrigação jurídica, tampouco inovação normativa, tratando-se de expediente inadequado no processo legislativo, salvo nas hipóteses constitucionais expressas.

A doutrina é crítica à prática das leis autorizativas, como leciona Sérgio Resende de Barros:

“Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei” autorizativa constituem um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de “leis”, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei” autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. **Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.** O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: “Fica o Poder Executivo autorizado a...”. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser “determinado”, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo. Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. (...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. **A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.**” (Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21708_arquivo.pdf) (Grifos Nossos)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Corroborando com tal entendimento, o art. 22 da Lei Orgânica Municipal a iniciativa exclusiva quanto a administração e utilização de bens e logradouros municipais, vejamos:

Art. 22 – Compete ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto aos utilizados em seus serviços.

Parágrafo único – É de competência dos órgãos autárquicos do Município a administração dos bens de sua propriedade.

Dessa forma, sugere-se a supressão do art. 19, considerando que o mesmo invade iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal.

O art. 6º, do referido projeto promove alteração na Lei nº 7.995/2022. Contudo o dispositivo, há referência equivocada à lei do ano de 2025, quando, na realidade, trata-se de norma editada no ano de 2022. Assim, deverá ser modificado o artigo para correção do ano.

Por outro lado, quanto ao art. 16, que institui o dia 05 de Outubro como o Dia Municipal dos Protetores da Vida Animal, dedicado aos Cuidadores, Protetores e Ativistas da Causa, que lutam pela saúde e vida dos animais. A criação de datas comemorativas, semanas temáticas ou campanhas de conscientização insere-se, de modo pacífico, no âmbito do interesse local e constitui matéria de iniciativa concorrente, não sujeita à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, foi realizada consulta no sítio da internet da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim (<https://cachoeiro.legislacaocompilada.com.br>), não sendo localizada norma anterior que disponha sobre a instituição de data semelhante, o que demonstra a pertinência da proposta e evita sobreposição normativa.

Diante do exposto, verifica-se que o Projeto de Lei, em linhas gerais, mostra-se compatível com a competência legislativa municipal ao tratar de política municipal voltada à proteção ambiental e ao bem-estar animal, bem como ao instituir o dia comemorativo, inexistindo vício formal de iniciativa. Recomenda-se, contudo, o aperfeiçoamento do texto para que a proposição se limite à fixação de diretrizes gerais, evitando-se a disciplina de aspectos operacionais ou administrativos, os quais devem ser objeto de regulamentação pelo Poder Executivo, nos termos do art. 20.

Assim, feitas as devidas considerações, nosso parecer pela viabilidade jurídica do presente projeto de lei e conforme ao que dispõe os artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações e providências.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

É o parecer, salvo melhor juízo, para análise de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 15 de dezembro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”