

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER N.º 17/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria referente ao projeto de Lei n.º 04/2025, de autoria do vereador Lucas Cordeiro, que dispõe sobre a instalação de bebedouros públicos para animais no município de Paraty. A proposição foi lida na 1ª sessão ordinária, realizada no dia 24/02/2025. É o relatório.

2. Fundamentação

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, com a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito.

Destarte, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que motivaram a propositura do projeto de Lei n.º 04/2025 ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria, já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

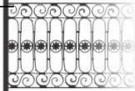
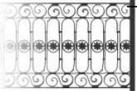
A constitucionalidade e legalidade de uma proposição legislativa deve ser avaliada sob dois aspectos: formal (compatibilidade com as normas que regem o processo legislativo); e material (compatibilidade do conteúdo do projeto analisado com a legislação vigente). Passa-se, assim, para os respectivos exames.

2.1. Quanto à forma

a) Competência legislativa

Inicialmente, verifica-se que a matéria analisada diz respeito a interesse evidentemente local, uma vez que se trata de diretrizes de política pública a ser implementada no Município. Tal circunstância induz a competência legislativa municipal, nos termos do artigo 30, inc. I, da Constituição Federal, do artigo 358, inc. I, da Constituição Estadual, e do art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

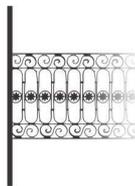
Além disso, tratando-se proteção da fauna, a competência legislativa é concorrente, nos termos do art. 24, inc. VI, da CF. Nesse viés, o Município detém competência suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal, podendo disciplinar a matéria, nos limites do interesse local e em harmonia com as normas de âmbito estadual e federal.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

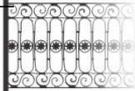
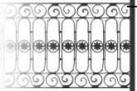
Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Esse entendimento encontra respaldo jurisprudencial:

Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei nº 8.206/2023, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a criação de um programa para facilitar a localização de animais de estimação perdidos por seus tutores, denominado "Programa de Animais Perdidos". Constitucionalidade da lei. Improcedência da representação. Os tribunais superiores passaram a reconhecer os animais como seres sencientes, de natureza especial, não apenas em função da afetividade que nutrem com os seus tutores, **mas também como forma de cumprir o mandamento constitucional de se preservar a fauna e a flora, como prescreve o art. 225, §1º, inciso VII, da CRFB/88.** Sob esse aspecto, a Lei Municipal nº 8.206/2023 constitui medida louvável e de relevante interesse público, **dispondo o Município de competência para legislar, na esteira do que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal,** preservando-se também, em última análise, a dignidade humana inerente à pessoa do tutor. **Não se verifica qualquer ofensa à separação dos poderes, sendo viável a lei de iniciativa parlamentar com a previsão de encargo inerente ao Poder Público, nos limites traçados pelo STF, no Tema de Repercussão Geral nº 917,** que assim dispõe: "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)". A legislação municipal impugnada determina apenas a divulgação, pelo Município, de informações relativas a animais perdidos, que serão prestadas pelos próprios tutores dos animais. Não há que se falar objetivamente em aumento de despesa como fator para obstar a criação do referido programa, tampouco em alteração de estrutura da Administração, que já conta com uma Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais. Precedentes: STJ, REsp n. 1.713.167/SP, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 19/6/2018, DJe de 9/10/2018; STF, ARE 878911 RG, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, publicado em 11/10/2016; TJRJ, 0090081-87.2023.8.19.0000 - Direta de Inconstitucionalidade, Des. Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos - Julgamento: 03/06/2024 - OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial. Improcedência do pedido, para reconhecer a constitucionalidade da lei impugnada (TJ-RJ, Direta de Inconstitucionalidade nº 0034418-22.2024.8.19.0000, Rel. Des. José Carlos Varanda dos Santos, Órgão Especial, DJe 26/03/2025).

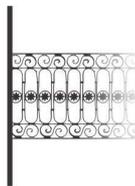
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que 'dispõe sobre a proibição da prática de maus tratos em animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências', da Estância Hidromineral de Poá - **Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município** - Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que **pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** - Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também **pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** - **Inconstitucionalidade não configurada** - Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder - Ação improcedente (TJ-SP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2.196.948-17.2019.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 19/02/2020).





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Valinhos. Lei nº 5.737, de 22.10.18, obrigando os estabelecimentos profissionais – petshop, clínicas e hospitais veterinários e médicos veterinários – a informarem à Coordenadoria do Bem Estar Animal a constatação de indícios de maus tratos nos animais por eles atendidos. **Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna.** Norma se destina à proteção de animais mediante a informação de maus tratos. **Iniciativa legislativa comum.** Organização administrativa. Presença do vício apontado, no que se refere a atribuição à Coordenadoria do Bem Estar Animal do recebimento de tais denúncias. Ingerência na organização administrativa. Ausentes o vício quanto a forma e os requisitos constantes da denúncia dirigidos aos particulares. Inocorrência de criação de atribuições a outros órgãos municipais. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas da expressão 'a Coordenadoria de Bem Estar Animal' constante do caput do art. 1º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte. (TJ-SP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2247830-80.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos; Órgão Especial; j. 22/07/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 1.960, de 21/09/2016, do Município de Cotia, a qual proíbe a utilização, mutilação e/ou sacrifício de animais em rituais ou cultos religiosos – **Ausência dos vícios formais alegados – Matéria que não se insere dentro da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e a fauna (art. 23, VI e VII, CF) - Atribuição do Poder Público, de modo geral (União, Estados e Municípios), de adotar diversas medidas visando a proteção do direito ao meio ambiente [...] (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2232470-13.2016.8.26.0000; Rel. Des. Salles Rossi; Órgão Especial; j. 17/05/2017)**

Há, portanto, competência legislativa municipal.

b) Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar.

O projeto de Lei observa o art. 41 da Lei Orgânica de Paraty e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno desta Casa de Leis, podendo ser proposto, em regra, por qualquer dos legitimados (iniciativa geral ou concorrente).

Em consonância ao entendimento jurisprudencial transcrito no tópico anterior, não se enquadra ao rol de matérias reservadas à iniciativa do Prefeito, descritas no art. 43 da Lei Orgânica de Paraty e art. 61, § 1º, “a”, da Constituição Federal, vedada a interpretação ampliada, conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADI n.º 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-4-2001).

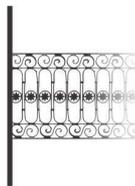
O Poder Judiciário tem declarado a inconstitucionalidade de Leis de iniciativa parlamentar que interfiram diretamente na estrutura administrativa ou que criem obrigações específicas ao Executivo, sem margem de discricionariedade.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



O projeto de Lei em apreço não cria, modifica ou extingue órgão ou entidade pública, nem lhes confere atribuições; não dispõe acerca do regime jurídico dos servidores públicos municipais; tampouco impõe obrigações administrativas inflexíveis. Assim, não há usurpação de competência ou intromissão na Reserva da Administração (termo mencionado pelo STF na ADI-MC n.º 2.364/AL).

E ainda que possa criar alguma despesa ao Poder Executivo, essa circunstância por si só não implica em usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal:

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).

Na mesma linha de raciocínio, pertinente transcrever observação feita pelo Min. Roberto Barroso:

Invalidar leis de iniciativa parlamentar que gerem quaisquer custos ao Poder Público configura restrição excessiva ao exercício do poder normativo pelo Legislativo, caracterizando hipertrofia insustentável às hipóteses excepcionais de iniciativa reservada à chefia do Poder Executivo. Afinal, editar leis quase sempre significa, ao menos em alguma medida, impor custos financeiros e obrigações aos seus órgãos executores (STF, RE 1279225-MG, Rel. Min. Nunes Marques, Rel. p/ Ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 05.06.2023).

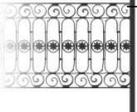
Transcreve-se trecho do acórdão da Reclamação n.º 67.710/SP, de Relatoria do Min. Cristiano Zanin:

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais (STF, Rlc. 67.710/SP, Rel. Min. Cristiano Zanin).

Firmou-se no Supremo Tribunal Federal a orientação de que a simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo correspondente. A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual aumento de despesa, não é capaz de inseri-la no rol de leis de iniciativa reservada.

Por tais razões, a jurisprudência é pacífica quanto a elaboração de política pública por meio de Lei de iniciativa parlamentar:

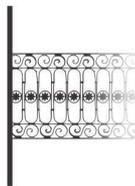
AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ACESSIBILIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA À BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS URBANOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA OU DE VÍCIO MATERIAL.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, RE 1.482.513/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 06.02.2025).

Tratando-se de política pública, o projeto de Lei deve se revestir de generalidade e abstração, pois, prevalece na doutrina e jurisprudência que atos de concretude cabem ao Poder Executivo, assim entendido como atividades de planejamento, organização e execução (atos típicos de gestão, sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo).

A respeito da proposição em exame, entende-se que se limita a traçar diretrizes gerais para a instituição da política pública, em caráter abstrato, sem atribuir atribuição direta a qualquer órgão do Poder Executivo, conferindo a margem de discricionariedade necessária para que o Executivo implemente.

Porém, necessário chamar atenção para a redação do art. 5º, o qual estabelece prazo para que o Poder Executivo regulamente.

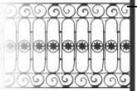
A jurisprudência do STF (ADI n.º 4.727/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI n.º 4.052, Rel. Min. Rosa Weber) é firme no sentido que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias. Assim, qualquer norma que imponha prazo para prática de tais atos, configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo.

Recomenda-se a elaboração de emenda supressiva para retirar o prazo para a regulamentação, limitando-se ao texto genérico de que compete ao Poder Executivo regulamentar a norma, sob pena de violação ao art. 2º da CF e art. 63, inc. II, da Lei Orgânica de Paraty.

c) Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

A implementação da política pública acarretará custos à Administração.

No que se refere à ausência de prévia indicação de dotação orçamentária (especificação da fonte de custeio), o STF tem entendimento que essa circunstância não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI n.º 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14/09/2007; ADI n.º 6102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 10/02/2021). Entretanto, alerta-se que existe divergência jurisprudencial.



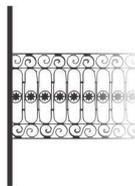


Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



A Casa do Povo



Por outro lado, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

É de rigor que a norma que crie despesa observe a exigência encartada no art. 113 do ADCT, vez que a norma empregou o verbo “deverá”, deixando claro que o estudo de impacto orçamentário-financeiro constitui pressuposto inafastável da proposição normativa que acarrete despesas ao Executivo.

Segundo a jurisprudência do STF, a inobservância do art. 113 do ADCT conduz à inconstitucionalidade formal:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos (STF, ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 26.11.2019).

(...) Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República (STF, ADI 7.374, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 03.11.2023).

No caso em apreço, observa-se que a proposição veio desacompanhada da estimativa de impacto; de modo que, por ora, mostra-se acometida por inconstitucionalidade formal. Contudo, o vício é até então sanável, bastando que o Projeto de Lei seja instruído com o referido documento.

Desse modo, recomenda-se a elaboração e juntada do estudo de impacto orçamentário e financeiro, antes que levado à deliberação do Plenário, possibilitando que se tenha regular tramitação.

d) Espécie normativa e técnica legislativa

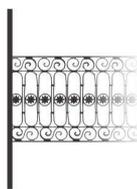
A espécie normativa eleita é o instrumento normativo adequado, por se tratar de norma que veicula diretrizes gerais de política pública municipal, para o qual não se exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico. Tratando-se de Lei ordinária, cuja matéria não é prevista nos incs. I e II do art. 112 do Regimento Interno, para a aprovação são necessários votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples – caráter residual).

No tocante à técnica legislativa, com exceção à redação do art. 5º (aduzido acima), a redação do projeto apresenta razoável clareza e estrutura compatível com os



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



preceitos da Lei Complementar nº 95/98, bem como atendimento aos requisitos dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Observa-se que no art. 7º constou “Base legal na Constituição Federal de 1988: ...”. Considerando que o dispositivo se destina a tratar da vigência da Lei, recomenda-se a elaboração de emenda supressiva para a retirada do referido trecho.

2.2. Quanto ao conteúdo

Nos termos dos arts. 23, inc. VII¹, e 225, §1º, inc. VII², da CF, é competência comum de todos os entes federados a proteção da fauna. Dessa forma, no que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de Lei, de modo que a elaboração da política pública em apreço não viola norma constitucional ou legal.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela **constitucionalidade e legalidade do projeto de Lei n.º 04/2025**, desde que observadas as recomendações, quais sejam: (i) elaboração de emenda supressiva visando a retirada do prazo para regulamentação previsto no art. 5º; e (ii) a elaboração e juntada do estudo de impacto orçamentário e financeiro, antes que levado à deliberação do Plenário. Como já explicado neste parecer, a inobservância das recomendações conduzirá a proposição à inconstitucionalidade formal, vício de natureza insanável.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 14 de maio de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 300022

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

² Art. 225. 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 para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 38003300360032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 15/05/2025 00:04

Checksum: **03A485D38A88247333A133AE3006F843925A007996E07B8D61F6275657EACC8A**