

ASSESSORIA JURÍDICA - PARECER N.º 30/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de Lei n.º 53/2025, de autoria do vereador Ruan Carlos Mineiro Marcelino, que dispõe sobre a inserção de placas contra abandono e maus-tratos aos animais, em lugares públicos estabelecidos e dá outras providências. A proposição foi protocolada no dia 30/05/2025 e lida em Plenário na 12ª Sessão Ordinária, realizada no dia 02/06/2025. É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

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 do mérito, na forma do art. 110 do Regimento Interno.

Destarte, o exame 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 nº 45/2025 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 a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

Esta análise decorre do sistema de repartição de competências previsto no texto constitucional (arts. 21 a 24 e 30 da CF).

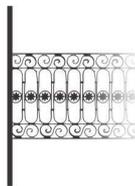
Verifica-se que a matéria analisada diz respeito a interesse evidentemente local, uma vez que se trata de política pública a ser implementada no Município. Tal circunstância induz a competência legislativa municipal, nos termos do artigo 30, inc. I, da Constituição Federal, do artigo 358, inc. I, da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





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



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. Esse entendimento encontra respaldo jurisprudencial:

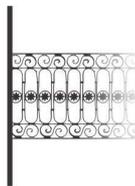
Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei nº 8.206/2023, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a criação de um programa para facilitar a localização de animais de estimação perdidos por seus tutores, denominado "Programa de Animais Perdidos". Constitucionalidade 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 em função 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).

ACÇÃO 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**



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



- **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).

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.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer Lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

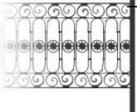
Contudo, existem exceções, nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade ou órgão (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada), o que decorre do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

Conforme entendimento consolidado no âmbito do STF, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa reservada (ADI-MC n.º 724, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, STF, DJ 27.04.2001), sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar. Logo, a análise deve ser literal.

O art. 43 da Lei Orgânica estabelece o rol de hipóteses de iniciativa exclusiva do Prefeito. Porém, o projeto de Lei em apreço não se amolda em nenhuma delas, uma vez que: i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou empregos públicos; ii) não dispõe acerca de servidores públicos, nem de seu regime jurídico; iii) não cria ou modifica órgão ou entidade pública, nem lhes confere novas atribuições; e iv) não envolve diretamente matéria orçamentária.

Nesse aspecto, João Trindade Cavalcante Filho¹ explica:

¹ CAVALVANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos. A partir dessa definição, é possível notar que a **criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência**. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social. [...] Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é **necessário distinguir a criação de uma nova atribuição** (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) **da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão**.

E ainda que possa criar alguma despesa ao Poder Executivo, essa circunstância por si só não se traduz em usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral nº 917 do STF.

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, transcreve-se observação feita pelo Min. Roberto Barroso no julgamento do RE 1.279.225-MG:

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 (RE 1.279.225-MG, Rel. Min. Nunes Marques, Rel. p/ Ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, STF, DJe 05.06.2023).

Firmou-se a orientação de que a simples criação de despesa, 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.

Assim, forçoso reconhecer a iniciativa concorrente da matéria, a qual pode ser proposta por qualquer dos legitimados.

Por fim, destaca-se que a proposição não impõe obrigações inflexíveis. A determinação se dá em caráter abstrato, conferindo a margem de discricionariedade necessária para que o Executivo a implemente e concretize. Assim, não se verifica intromissão na Reserva da Administração. Dessa forma entende o STF:

Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, em termos gerais e abstratos, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Embora a referida lei adote a nomenclatura de programa, o que faz, em realidade, é dispor em termos

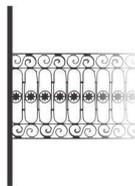


Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



A Casa do Povo



gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delimitação de uma política pública permanente sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos. A norma atacada não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar. Limitou-se o texto impugnado, portanto, a estabelecer diretrizes e objetivos no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por ofensa à regra da separação dos poderes. Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (RE 835.101/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 21.08.2018).

Por tais razões, conclui-se que não há vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva) no que diz respeito à legitimidade parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo.

2.2.3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

A implementação da política pública pode acarretar 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 nº 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14/09/2007; ADI nº 6102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 10/02/2021). Entretanto, alerta-se que há divergência jurisprudencial.

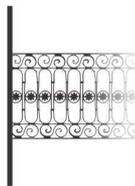
Por outro lado, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. É de rigor que a norma que crie despesa observe essa exigência, vez que a norma empregou o verbo “deverá”, deixando claro que a estimativa constitui pressuposto inafastável da proposição normativa que acarrete despesas ao Poder Público. 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).



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



(...) 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).

A proposição veio desacompanhada da estimativa de impacto, contudo, o vício é até então sanável, bastando que seja instruído com o referido documento. Desse modo, recomenda-se a elaboração e juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro antes que levado à deliberação do Plenário, possibilitando que se tenha regular tramitação.

2.2.4. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada (política pública) não 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).

No tocante à técnica legislativa, a redação do projeto apresenta razoável clareza e estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da LC n.º 95/98, de modo que a cláusula que determina a vigência imediata (na data da publicação) é reservada para as Leis de pequena repercussão. No caso em apreço, recomenda-se a elaboração de emenda modificativa para contemplar prazo de vacância razoável para a adequação da medida pelo Poder Público.

2.3. Quanto ao conteúdo

Nos termos dos arts. 23, inc. VII², e 225, §1º, inc. VII³, 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

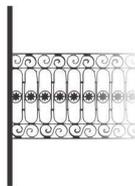
² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

³ 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.



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



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, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, desde que observadas as recomendações, opino pela **constitucionalidade e legalidade** do projeto de Lei n.º 53/2025, por não identificar defeito jurídico ou ofensa à norma constitucional que comprometa a sua tramitação. É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 06 de junho de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula n.º 300022

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 39003100350038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 06/06/2025 14:26

Checksum: **C8CF49C6E3B2B422323FAF9E1828DE85FAE2E0C332A120DB1C5FFC01CA9A3E1B**