



PARECER JURÍDICO

Assunto: Projeto de Lei nº 114/2025

Consulente: Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI Nº 114/2025. CRIAÇÃO DO CADASTRO MUNICIPAL DE PROTETORES E CUIDADORES INDEPENDENTES DE ANIMAIS. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE INTERESSE LOCAL. ARTIGOS 23, VII E 30, I E II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. RECOMENDAÇÃO DE ADEQUAÇÃO REDACIONAL DOS ARTIGOS 4º E 6º. EVITAR INVASÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO. FAUNA. PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROMOÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E JURIDICIDADE, COM RESSALVAS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 114/2025, de autoria do Exmo. Vereador Leonardo Luiz Valbusa Bragato, que dispõe sobre a criação do cadastro municipal de protetores e cuidadores independentes de animais.

Nos termos da justificativa apresentada, a proposição em tela visa reconhecer, organizar e fomentar a atuação daqueles que, de forma voluntária e com recursos próprios, dedicam-se à nobre missão de proteger, resgatar e cuidar de animais em situação de abandono, maus-tratos ou vulnerabilidade.

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania encaminhou os autos à Procuradoria, para análise jurídico-formal e emissão de parecer acerca da iniciativa, constitucionalidade e legalidade do projeto.

É o relatório.





II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II. a) Das considerações iniciais:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente parecer jurídico tem natureza meramente **opinativa**, sem caráter vinculante, não substituindo o entendimento das Comissões Permanentes, as quais são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do parlamento.

Ademais, à luz do artigo 18 da Lei 2.238, de 18 de julho de 2012, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, incumbe a este órgão prestar consultoria **sobre o prisma estritamente jurídico**, não lhe competindo adentar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco analisar aspectos de natureza técnico-administrativa, sendo certo que a verificação da viabilidade da aprovação do referido projeto compete exclusivamente aos Vereadores, no exercício de sua função legislativa.

Superadas, pois, essas considerações iniciais, passa-se à análise do feito.

II. b) Da iniciativa, do conteúdo da norma e seus aspectos legais e constitucionais:

O projeto de lei em exame propõe a criação do Cadastro Municipal de Protetores e Cuidadores Independentes de Animais, com o objetivo de identificar, reconhecer e apoiar ações voluntárias de cuidado, resgate e proteção de animais domésticos ou silvestres em situação de risco, abandono ou maus-tratos.

A iniciativa insere-se no âmbito das políticas públicas municipais voltadas à proteção animal, área que encontra respaldo constitucional como de interesse local, além de se tratar de proposta que fomenta o voluntariado e a colaboração da sociedade civil em ações de relevante interesse público.

Nesse contexto, a proposição encontra amparo no artigo 23, inciso VII, da Constituição Federal, que estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a preservação da fauna:

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

[...]





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

Também se alinha ao disposto no artigo 30, incisos I e II, da mesma Constituição, que atribuem aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Adicionalmente, a Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, em seu artigo 16, inciso III, reafirma a competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, autorizando a edição de normas relacionadas à matéria:

Art. 16. Ao Município compete privativamente, na forma da Constituição Federal, dispor sobre assuntos de interesse local, considerando-se entre outros, os seguintes:

[...]

III - editar suas leis e expedir todos os atos relativos aos assuntos de interesse local;

Ainda que a implementação da medida possa envolver ações por parte da Administração Pública Municipal, o projeto não implica em criação de despesa obrigatória, tampouco estabelece atribuições aos seus órgãos e secretarias. Ao contrário, trata de proposta de caráter voluntário, que busca organizar e valorizar ações espontâneas da sociedade civil, não interferindo na estrutura administrativa nem criando cargos ou funções, aspectos esses que estariam reservados à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878911, que culminou na Tese de Repercussão Geral nº 9171, firmou o entendimento no sentido de que não se permite interpretação ampliativa do rol de competências privativas do Executivo, de forma que, ressalvadas as matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, não há como afastar a legitimidade do parlamento em disciplinar a matéria em questão.





Dessa forma, **A PRINCÍPIO**, não se verifica qualquer vício de iniciativa. **No entanto, é preciso tecer consideração especial em relação aos artigos 4º e 6º.**

Em relação ao **artigo 4º**, observa-se que são criadas preferências e prioridades administrativas (ex: atendimento veterinário subsidiado, participação em programas públicos etc.), definindo-se, ainda, critérios objetivos e obrigações implícitas ao Executivo, ainda que sob a cláusula “*nos termos de regulamento*”.

Ainda que o parágrafo único do mencionado dispositivo tente relativizar, ao prever que “*não constitui obrigação legal de fornecimento*”, há um risco de invasão da esfera de gestão do Executivo, ao prescrever de maneira detalhada como certas políticas públicas devem ser organizadas.

Certo é que o legislador pode definir diretrizes gerais, mas os detalhamentos sobre a forma de execução, prioridade e logística são, em regra, função do Executivo.

No **artigo 6º**, por sua vez, verifica-se que o legislador se utiliza de linguagem autorizativa (“*poderá*”), respeitando o princípio da discricionariedade administrativa. Trata da regulamentação de aspectos operacionais, o que é usual em leis que criam cadastros ou programas.

O problema surge na combinação com o artigo 4º, porque o Legislativo está, de fato, condicionando a atuação do Executivo a uma série de preferências e critérios previamente fixados. Ou seja, se há um programa de castração em curso, o Executivo poderia ser compelido a priorizar quem está no cadastro, ainda que tenha critérios técnicos distintos.

Portanto, para que o projeto possa prosseguir livre de mácula quanto a sua constitucionalidade formal e sem vício de iniciativa, é recomendável a alteração dos dispositivos mencionados, **sugerindo-se, para tanto, a seguinte redação:**

***“Art. 4º Os inscritos no Cadastro Municipal de Protetores e Cuidadores Independentes de Animais poderão ser considerados, a critério do Poder Executivo e conforme disponibilidade orçamentária, como público preferencial para participação em programas, ações ou iniciativas promovidas ou apoiadas pelo Município, tais como:*”**





- I - recebimento de doações de alimentos, medicamentos ou utensílios destinados à causa animal, quando disponíveis;*
- II - acesso a atividades de formação, capacitação ou orientação técnica promovidas pelo Poder Público;*
- III - colaboração em campanhas educativas, mutirões de castração, vacinação ou feiras de adoção;*
- IV - acesso subsidiado a serviços veterinários em programas municipais, quando existentes;*
- V - prioridade em ações de divulgação de materiais educativos e campanhas informativas;*
- VI - outras modalidades de apoio definidas por regulamento, respeitados os princípios da conveniência administrativa e da disponibilidade financeira.*

Parágrafo único. As preferências mencionadas neste artigo possuem caráter indicativo e não geram direito subjetivo à concessão de bens ou serviços, competindo ao Poder Executivo estabelecer os critérios para sua eventual implementação.”

[...]

“Art. 6º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber, inclusive para:

- I - disciplinar os procedimentos de inscrição, atualização e exclusão do Cadastro;*
- II - estabelecer critérios objetivos para reconhecimento de atuação destacada na causa animal;*
- III - prever mecanismos simbólicos de reconhecimento público à atuação voluntária de cuidadores e protetores;*
- IV - definir, conforme conveniência e disponibilidade, as formas de apoio administrativo às ações previstas nesta Lei;*
- V - adotar outras providências necessárias à efetiva aplicação desta Lei, nos limites da competência administrativa.”*

A nova redação, ora sugerida, evita obrigações automáticas ao Executivo (como fornecer bens ou garantir prioridades), preserva o objetivo da política pública de valorização dos protetores independentes, respeita a separação dos poderes e os limites da atuação legislativa, bem como permite flexibilidade administrativa para execução conforme critérios técnicos, disponibilidade orçamentária e conveniência do gestor.





Quanto ao aspecto material, a proposição em análise encontra respaldo constitucional, uma vez que visa promover e garantir o exercício efetivo de direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere à proteção do meio ambiente e à defesa da fauna, conforme previsto no artigo 225, §1º, VII da Carta Magna:

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.

A criação do Cadastro Municipal de Protetores e Cuidadores Independentes de Animais constitui importante instrumento de reconhecimento, apoio e articulação das ações desenvolvidas por cidadãos que atuam voluntariamente na proteção animal, muitas vezes suprindo lacunas da atuação estatal. Trata-se de medida que se alinha à obrigação do Poder Público de promover políticas públicas voltadas à proteção da fauna, conforme determinado pela Constituição Federal.

Observa-se que a iniciativa legislativa, ora examinada, materializa o compromisso do Estado brasileiro com a efetivação de direitos fundamentais de natureza social e ambiental, cuja implementação é indispensável à promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, ao reconhecer e regulamentar a atuação de protetores e cuidadores independentes, o projeto contribui para a construção de uma política pública de proteção animal mais eficiente, transparente e participativa, fortalecendo o papel da sociedade civil na defesa dos direitos dos animais e na preservação ambiental.

Por esse motivo, não se vislumbra qualquer vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade na matéria em análise, cabendo a apreciação de seu mérito exclusivamente aos senhores vereadores.





III. CONCLUSÃO

EX POSITIS, ressalvado o juízo de mérito e outros aspectos técnicos que escapam à expertise desta Procuradoria, **OPINA-SE** pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 114/2025, **desde que sejam acolhidas as alterações sugeridas para os artigos 4º e 6º, conforme a nova redação proposta no corpo deste parecer.**

Por fim, ressalta-se que o entendimento aqui externado tem caráter informativo e não vinculante, com a finalidade de proporcionar elementos jurídicos para a deliberação da Comissão e, posteriormente, do Plenário.

É o parecer.

SMJ.

São Gabriel da Palha/ES, 23 de julho de 2025.

BRUNA RAMOS CAPRINI

Procuradora Jurídica

OAB/ES 31.421

DANIELA GARCIA DE OLIVEIRA

Procuradora-Geral

OAB/ES 30.635



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camarasgp.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330037003700340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniela Garcia de Oliveira** em 25/07/2025 08:33

Checksum: **6619929CF7D37DE28C1AE1E087C432572EA13F032083D5431B6C945000C04C76**

Assinado eletronicamente por **Bruna Ramos Caprini** em 25/07/2025 08:36

Checksum: **7605A6A101A44FF7C9DC08A1A924362E4BBF61C9A2C300E369A65A6104F4C190**

