



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 11 de fevereiro de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 943/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 222/2025

Autoria: RAPHAELA MORAES

Ementa: CAMPANHAS EDUCATIVAS SOBRE ADOÇÃO DE ANIMAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SERRA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 943/2025

PROJETO DE LEI Nº: 222/2025

REQUERENTE: VEREADORA RAPHAELA MORAES

ASSUNTO: "CAMPANHAS EDUCATIVAS SOBRE ADOÇÃO DE ANIMAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SERRA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

PARECER JURÍDICO Nº 029/2026

I - RELATÓRIO

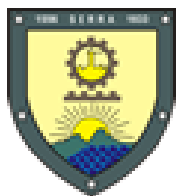
Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria da ilustre Vereadora RAPHAELA MORAES que "Institui campanhas educativas sobre adoção de animais no âmbito do Município de Serra, e dá outras providências".

Em sua justificativa, a autora da proposição resume que a adoção responsável é de extrema importância para o bem-estar da população e dos animais. Argumenta que, diante do aumento do número de animais abandonados, é necessário sensibilizar a sociedade sobre a importância de adotar e sobre o compromisso com os cuidados necessários. As campanhas propostas visam, assim, promover uma cultura de responsabilidade e empatia, reduzir o número de animais em situação de rua e incentivar a castração como medida de controle



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310032003400310031003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

populacional, fortalecendo a parceria entre a gestão municipal, a comunidade e outras entidades.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTOS

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

A análise da proposição cinge-se à verificação de sua constitucionalidade e legalidade, notadamente quanto à competência legislativa do Município, à iniciativa para o processo legislativo e à observância das normas orçamentárias.

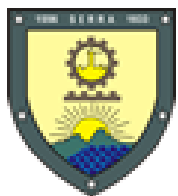
II.1 - Da Competência Legislativa

A Constituição Federal de 1988 confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II). A proteção ao meio ambiente, que inclui a fauna, é matéria de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI), cabendo aos Municípios legislar sobre o tema para atender às suas peculiaridades locais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que a matéria se insere na competência municipal, conforme se observa no julgado abaixo:

**STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4959
AL — Publicado em 30/10/2024 - EMENTA CONSTITUCIONAL. LEI
ESTADUAL. MEDIDAS SANITÁRIAS DE PROTEÇÃO E CONTROLE
DE REPRODUÇÃO DE CÃES E GATOS. PROJETO DE LEI DE
AUTORIA PARLAMENTAR. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO
PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES.**





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CF, ART. 24, VI). (...) 4. A edição de lei estadual a versar sobre defesa dos animais não invade a esfera de atuação municipal, na medida em que a matéria é da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, VI) e administrativa de todos os entes da Federação (CF, art. 23, VI e VII). 5. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina dos demais entes federados (RE 586.224, ministro Luís Roberto Barroso, Tema n. 145/RG, DJe de 8 de maio de 2015). (...)

Portanto, o Projeto de Lei em análise versa sobre matéria de interesse local (proteção animal no âmbito do Município da Serra), inserindo-se na competência legislativa desta Casa de Leis.

II.II - Do Vício de Iniciativa e da Separação de Poderes

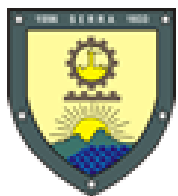
O ponto central da análise jurídica é definir se a proposição, de autoria parlamentar, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme delineado no parágrafo único do art. 143 da Lei Orgânica Municipal.

O projeto institui a criação de campanhas públicas (art. 1º) a serem promovidas pela Prefeitura Municipal (art. 3º), o que, inegavelmente, cria atribuições e gera despesas para a Administração Pública.

Contudo, o STF, ao analisar a matéria em sede de repercussão geral (Tema 917), firmou tese no sentido de que a criação de despesas, por si só, não macula a norma com vício de iniciativa, desde que não trate da estrutura ou atribuições de órgãos da Administração ou do regime jurídico de seus servidores.

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1386784 RJ — Publicado em 29/08/2022 - EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR . CONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. (...)

5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: 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).

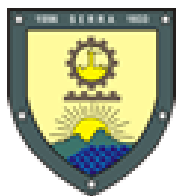
No caso em tela, o Projeto de Lei nº 222/2025 não cria, extingue ou modifica a estrutura de qualquer órgão da administração municipal, nem dispõe sobre o regime jurídico de servidores. Apenas estabelece uma política pública a ser executada pela estrutura já existente da Prefeitura.

Ademais, o STF já se manifestou especificamente sobre leis de iniciativa parlamentar que tratam da proteção animal, reforçando sua constitucionalidade:

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 1304277 SP 2261619-49.2019.8.26.0000 — Publicado em 24/05/2021 - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CÓDIGO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 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 previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar princípio constitucional. Precedente. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Dessa forma, com base na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra o vício de iniciativa no projeto em análise.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II.III - Da Criação de Atribuições para o Poder Executivo e a Separação de Poderes

É pertinente a análise sobre o caráter impositivo do Art. 3º do projeto, que estabelece que "As campanhas serão promovidas pela Prefeitura Municipal". Tal redação, de fato, impõe um dever de agir ao Poder Executivo.

Contudo, é da própria natureza da atividade legislativa a criação de normas de caráter geral e abstrato que geram direitos e obrigações para a Administração Pública e para os cidadãos. A questão constitucional não reside na existência de um comando, mas sim no seu conteúdo e alcance.

Uma lei de iniciativa parlamentar se torna inconstitucional quando, a pretexto de criar uma política pública, interfere na esfera de gestão e organização administrativa, que é de competência privativa do Chefe do Executivo. Isso ocorreria, por exemplo, se o projeto determinasse qual Secretaria seria responsável pela execução, como os recursos humanos seriam alocados ou se criasse novos órgãos na estrutura administrativa.

O Projeto de Lei nº 222/2025, entretanto, limita-se a instituir a política pública e a atribuir sua execução ao Poder Executivo de forma genérica, sem adentrar nos pormenores de sua implementação. A forma como a determinação legal será cumprida, a definição do órgão executor, o planejamento das ações e a gestão dos recursos, permanece na esfera de discricionariedade administrativa do Prefeito.

Este entendimento está em plena consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que diferencia a criação de um encargo para o Poder Público da usurpação de sua competência administrativa:

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 1304277 SP 2261619-49.2019.8.26.0000 — Publicado em 24/05/2021 - (...) 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar princípio constitucional. Precedente.

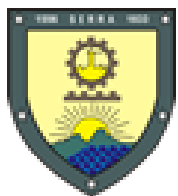
Dessa forma, o comando contido no Art. 3º representa uma legítima atribuição de política pública pelo Legislativo, não configurando uma violação ao princípio da separação de poderes.

II. IV - Da Análise Orçamentária

O projeto, ao instituir a obrigação de realizar campanhas, implicará em despesas para o Poder Executivo. Embora não haja necessidade de indicar a fonte de custeio no próprio projeto de lei de iniciativa parlamentar, é imperativo que a execução da futura lei se adeque às normas orçamentárias, em especial à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Caberá ao Poder Executivo, no momento oportuno, prever as dotações orçamentárias necessárias para o cumprimento da norma, seja na elaboração da Lei de Diretrizes





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Orçamentárias (LDO) ou da Lei Orçamentária Anual (LOA), ou por meio de créditos adicionais, se for o caso. A ausência de previsão orçamentária prévia no projeto não o torna inconstitucional, apenas condiciona sua eficácia à devida alocação de recursos.

II.V - Da Técnica Legislativa

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

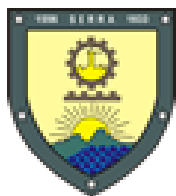
III - CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 222/2025**, por não se vislumbrar, sob o prisma formal, vício de iniciativa ou inconstitucionalidade, estando a matéria inserida na competência legislativa municipal e em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (Tema 917), sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 11 de fevereiro de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310032003400310031003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

