



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Administrativo nº: 578/2026

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: PLL nº 013/2026

Parecer nº: 038/2026

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Projeto de Lei Legislativo que institui o Programa Banco Municipal de Ração e Utensílios para Animais no Município de Aracruz/ES. Proteção e bem-estar animal. Competência legislativa municipal (art. 30, I e II, CF). Matéria de interesse local. Meio ambiente e fauna – competência comum (art. 23, VI e VII, CF). Iniciativa parlamentar. Ausência de criação de cargos, funções ou despesas obrigatórias. Previsão de execução conforme conveniência e oportunidade do Poder Executivo. Não configuração de ingerência na organização administrativa. Respeito ao princípio da separação dos poderes. Constitucionalidade formal e material. Legalidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei Legislativo nº 013/2026, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que “Institui o Programa Banco Municipal de Ração e Utensílios para Animais no Município de Aracruz/ES”.

A proposição visa criar programa destinado à captação e distribuição gratuita de ração, medicamentos e utensílios para animais domésticos, mediante doações voluntárias, com destinação prioritária a protetores independentes, entidades de proteção animal e tutores em situação de vulnerabilidade socioeconômica.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O projeto foi encaminhado a esta Procuradoria para análise quanto a sua constitucionalidade, legalidade e eventual interferência na reserva de iniciativa do Poder Executivo e no princípio da separação dos poderes.

É o breve relatório.

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica. A Lei nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição daqueles "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

Especificamente quanto ao processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94). Nessa toada, a Lei nº 3.814/14 garante ao procurador a prerrogativa de "não ser constrangido de qualquer modo a agir em desconformidade com sua consciência ético-profissional".

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, no exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federais ou estaduais que tratem de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos assuntos de interesse local, de competência municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, estabelece a competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e para preservar as florestas, a fauna e a flora.

Mais especificamente, o art. 225, § 1º, VII, da CF/88, impõe ao Poder Público o dever de 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 instituição de um banco de ração e utensílios contribui para o cumprimento desse mandamento, ao promover o cuidado e a prevenção de maus-tratos.

Portanto, sob o aspecto da competência legislativa, não há vício formal.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e Municípios adotem em suas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios e regras de organização existentes na CF/88 relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se a proponente tem competência para impulsionar o processo legislativo no presente caso.

A análise central reside na verificação de eventual invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto à organização administrativa e à criação de despesas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento no sentido de que leis de iniciativa parlamentar são constitucionais quando:

- Instituem programas ou diretrizes gerais de políticas públicas;
- Não criam estrutura administrativa;
- Não geram aumento de despesa obrigatória;
- Não interferem diretamente na gestão administrativa interna;

No caso, a proposta limita-se a instituir diretriz programática de política pública, deixando ao Executivo a regulamentação, execução e definição operacional.

Não se verifica, portanto, violação ao art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, nem afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

Assim, a iniciativa é comum/concorrente.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Sob o aspecto **material**, o Projeto de Lei Legislativo nº 013/2026 revela-se compatível com a Constituição Federal, especialmente com o disposto no art. 225, caput e §1º, VII, que impõe ao Poder Público o dever de proteger o meio ambiente e a fauna,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

vedadas práticas que submetam os animais à crueldade.

A instituição de programa destinado à arrecadação e distribuição de ração, medicamentos e utensílios para animais domésticos configura medida concreta de promoção do bem-estar animal, inserindo-se no dever de proteção ambiental.

A matéria também se harmoniza com o art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, que estabelece competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e preservar a fauna, bem como com o art. 30, I e II, que autoriza o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Do ponto de vista substancial, a proposta concretiza valores constitucionais relevantes, tais como:

- a proteção ambiental;
- a função social das políticas públicas;
- a solidariedade social;
- a promoção da saúde pública (ao contribuir para a redução do abandono e dos maus-tratos).

Não há violação a direitos fundamentais, nem afronta a normas constitucionais de repartição de competências. A proposta também não invade competência privativa da União, pois não disciplina matéria de direito civil, penal ou sanitário de forma autônoma, limitando-se a instituir programa de caráter assistencial e solidário.

Portanto, sob o prisma da **constitucionalidade material e da legalidade**, a proposta mostra-se compatível com o ordenamento jurídico, constituindo instrumento legítimo de política pública municipal voltada à proteção animal e ao interesse local.

Posto isto, opinamos pela **constitucionalidade/legalidade** da proposta.

Todavia, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da norma e evitar a edição de lei meramente autorizativa, **sugerimos a edição de emenda para modificar o art. 5º do projeto**, nos seguintes termos:

Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, para sua fiel execução, devendo:

I – definir e divulgar os pontos de coleta das doações;

II – estabelecer os critérios objetivos de cadastramento dos beneficiários, assegurada a isonomia no acesso;

III – promover campanhas educativas e de conscientização sobre a posse responsável e a proteção animal.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Parágrafo único. O Município fica autorizado a celebrar parcerias com pessoas jurídicas de direito público ou privado, organizações da sociedade civil e clínicas veterinárias para a consecução dos objetivos do Programa, observada a legislação aplicável.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

No presente caso, por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu no seu art. 59, Parágrafo Único, a edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98 estabeleceu diretrizes para a organização do ordenamento. Observo que o projeto em epígrafe está em consonância com a referida lei federal.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, conclui-se que o Projeto de Lei Legislativo nº 013/2026 está em conformidade com o ordenamento jurídico, por estar inserido na competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local sendo **materialmente constitucional**, por concretizar a proteção à fauna prevista no art. 225 da CF.

Assim, opinamos pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** do projeto.

Todavia, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da norma e evitar a edição de lei meramente autorizativa, **sugerimos a edição de emenda para modificar o art. 5º do projeto**, nos termos da fundamentação (vide Item 5).

É o parecer, à consideração superior.

Aracruz/ES, 02 de março de 2026.

ALINE M. GRATZ

Procuradora Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003600300037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 02/03/2026 16:33

Checksum: **0AD43707CF771C607EDE9D04191A0ABC4D47E1316759FAF961E37D9A080E749E**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 02/03/2026 17:11

Checksum: **262D1683EA92A0DFE0543C09B4DACBB7DF0D3C9E341C1435692EC4FA9998B268**

