



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 19149/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 192/2025

Autoria: Vereador Roque Chile



Ementa: DISPÕE SOBRE O RECONHECIMENTO, A PROTEÇÃO E O CUIDADO AOS CÃES E GATOS COMUNITÁRIOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa em epígrafe, de iniciativa do Vereador Roque Chile, cujo conteúdo, em suma, visa legislar sobre o reconhecimento, a proteção e o cuidado aos cães e gatos comunitários no âmbito do Município de Linhares.

A matéria foi protocolizada em 24.10.2025, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer contrário ao supracitado projeto de lei, nos termos do parecer técnico de fls. 11/15.

Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis o sucinto relatório.



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100320033003600390037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

II. FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

À luz do regramento constitucionalmente estabelecido (artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal e do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição Capixaba), não se insere na esfera de competência dos Vereadores a deflagração de processo legislativo para instituição de normas que versem sobre a organização e a atuação da Administração Pública.

A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos, vale dizer, atividades relacionadas a escolhas políticas de gestão.

Ao editar a matéria, o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município. É o caso da presente proposição, que busca o reconhecimento, a proteção e o cuidado aos cães e gatos comunitários no âmbito do Município de Linhares. Para tanto, ao longo da proposição, dispõe de maneira pormenorizada a forma como o programa de cães e gatos comunitários deverá ser implantado e suas diretrizes, sobretudo em seus artigos 2º e 4º, vejamos:

Art. 2º O Poder Público Municipal, por meio de seus órgãos competentes, poderá:

- I – apoiar ações comunitárias destinadas à alimentação, abrigo e cuidado dos cães e gatos comunitários;
- II – promover campanhas educativas sobre guarda responsável e respeito aos animais;





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

III – firmar parcerias com entidades protetoras de animais, clínicas veterinárias e universidades, para esterilização, vacinação e identificação dos cães e gatos comunitários;

IV – implantar programas de registro e acompanhamento sanitário desses animais, com cadastro voluntário.

[...]

Art. 4º Compete ao município averiguar suspeitas de zoonoses e situações que envolvam animais que possam provocar danos ao patrimônio público, privado e de terceiros, insalubridade, incômodo à vizinhança ou que possam trazer risco à saúde pública, com base na legislação vigente.

Por mais louváveis que sejam os propósitos inspiradores do projeto em análise, verifica-se que a temática viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal, porque impõe ao Executivo forma de proceder quanto ao uso e ocupação de espaços públicos, temática pertinente à gestão do Município, ordinariamente de responsabilidade do Executivo, ainda que a instalação dos abrigos para animais e prestação de cuidados seja também por conta da atuação de particulares.

Ademais a manutenção/conservação do programa recairá como atribuição da municipalidade, porque integrados aos espaços públicos, em relação aos quais o Prefeito responde pela zeladoria e fiscalização, circunstância a denotar indevida interferência nas funções atinentes a órgãos da Administração.

Conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, “o administrador do Município – o prefeito – tem, portanto, o poder de utilização e o dever de conservação dos bens municipais” (ibidem, p. 304), daí por que se constata na proposta a ingerência na organização e funcionamento de espaço público.

No mesmo sentir, podem ser citados diversos precedentes em casos análogos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 7.889/2021 do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar - **Criação do programa denominado “Alimenta Cão”, que prevê a instalação e manutenção, por particulares, de dormitórios, bebedouros e comedouros nas ruas do Município.** Afastamento das alegações de ofensa a dispositivos infraconstitucionais, posto que incabíveis em sede de controle concentrado de constitucionalidade - Vício de iniciativa também rechaçado - Competência legislativa





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

concorrente dos Municípios no que tange ao meio ambiente, limitada aos interesses locais e desde que em consonância com as normas editadas pelos demais entes federados, nos termos da tese firmada no Tema nº 145 de Repercussão Geral - Rol de competências legislativas exclusivas do Chefe do Executivo que não inclui a matéria ora abordada - **Violação, contudo, ao princípio da separação dos Poderes - Tema nº 917 de Repercussão Geral - Norma que, embora não imponha obrigação imediata ao Poder Executivo, dispõe sobre uso e ocupação das vias públicas, matéria afeta à gestão administrativa - Manutenção das instalações que, se não realizada pelos particulares, recairá sobre a Municipalidade, diante de sua responsabilidade pela conservação das vias públicas locais** - Precedente deste C. Órgão Especial - Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, na íntegra, a lei local vergastada (ADI nº 2126292-64.2021.8.26.0000, Rel.ª Des.ª LUCIANA BRESCIANI, j. 20.10.2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.061, de 13-3-2020, do Município de Osasco, de autoria de vereador, que 'Dispõe sobre a implantação de casinhas, bebedouros e comedouros para cães nas praças e áreas de lazer do município de Osasco' - Incompatibilidade com o princípio da reserva da Administração. **1. Inconstitucionalidade material. Serviço público. Organização e funcionamento de espaço público. Atividade legislativa cria obrigações, delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública e determina a prática de atos administrativos materiais. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a', da CE/89. 2. Ação julgada procedente (ADI nº 2029724-83.2021.8.26.0000, Rel. Des. CARLOS BUENO, 15.09.2021)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 6.385, de 20 de abril de 2023, do Município de Catanduva, que "dispõe sobre a instalação de abrigos (casinhas), de comedouros e bebedouros para animais (gatos e cachorros) comunitários e em situação de rua no Município de Catanduva/SP e dá outras providências". Alegação de que se trata de usurpação de competência. Violação a matéria reservada à Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes. **Imposição ao Executivo da forma como proceder quanto ao uso e ocupação de espaços públicos, temática pertinente à gestão do Município, ordinariamente de responsabilidade do Executivo, ainda que a instalação dos abrigos para animais seja por conta da atuação de particulares. Ingerência exorbitante na organização e funcionamento de espaço público. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; e 47, II, XI, XIV, XIX, "a", da Constituição Estadual.** Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2127125-14.2023.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2023; Data de Registro: 14/09/2023)

Quadra registrar, ademais, que o fato de a proposição ser dotada de natureza autorizativa (art. 2º do PLO) não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade. Logo, frise-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo, tampouco de uma lei que lhe faculte o exercício de atos de sua exclusiva competência. Segundo as lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (in Leis autorizativas):

(...) a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (...) De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

De fato, a lei que tem por objeto autorizar/facultar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à separação de poderes.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria vem afirmando, com frequência, a inconstitucionalidade das leis autorizativas, sobretudo pelo entendimento de que as "autorizações" nelas contidas na verdade se traduzem em determinações, razão pela qual ofendem a separação de poderes e usurpam a competência material do Poder Executivo. À guisa de exemplo: TJSP, Órgão Especial, ADI 226389842.2018.8.26.0000, julgada em 20/03/2019.

Portanto, apesar da proposição inspirar-se em ótima intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, verifica-se que ao autorizar o Prefeito Municipal a praticar ato que seria de sua incumbência, o PLO acaba por redundar em ingerência desnecessária e indevida na esfera de competências naturais do Poder Executivo, esbarrando, assim, na inconstitucionalidade apontada.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa e não vinculante do parecer jurídico, e assegurada a soberania do Plenário, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES, entende **INADMISSIBILIDADE TOTAL** do Projeto de Lei Ordinária nº 192/2025, de autoria do Vereador Roque Chile, por ser **INCONSTITUCIONAL**.

Linhares/ES, 03 de fevereiro de 2025.

CAIO FERRAZ
Presidente da comissão

ADRIEL PAJÉ
Relator da comissão

SARGENTO ROMANHA
Membro da comissão



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100320033003600390037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **03/02/2026 11:16**

Checksum: **7A7B537E5AA17AE623B75DA6EB05B7877927639C6A51119743AE08698E519E4C**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **03/02/2026 12:10**

Checksum: **F720F9DF7BEC607A4E91DF042B63BD0B9FB1F84B24292A2B369EEA9BE0E902D3**

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **03/02/2026 12:46**

Checksum: **37670672A521AE65C4BB5ACB05E16292A8BBC031D6151502BDAEBF735863B2DA**

