

CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

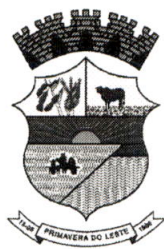
Processo 019/2026
Origem/Interessado Câmara Municipal de Primavera do Leste/MT
Assunto Projeto de lei ordinária nº 1.945/2026
Parecer nº 039/2026/PJCM
Local e Data Primavera do Leste/MT, 11 de fevereiro de 2026.
Procuradoria Jefferson Lopes da Silva

PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTALAÇÃO DE CASINHAS E COMEDOUROS PARA “PET COMUNITÁRIO” EM LOGRADOUROS PÚBLICOS E EM FRENTE A IMÓVEIS PRIVADOS. NORMA AUTORIZATIVA. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS E NO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. CONFLITO NORMATIVO COM O CÓDIGO DE POSTURAS (LEI Nº 500/98, ARTS. 139, 140 E 142). RISCO SANITÁRIO E INCOMPATIBILIDADE COM VEDAÇÕES DO ART. 148, XVI, DO CÓDIGO DE POSTURAS. INSEGURANÇA JURÍDICA E DIFICULDADE DE EXECUÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL.

I – RELATÓRIO

De autoria de Vereador desta Casa Legislativa, submete-se à apreciação do Plenário da Câmara Municipal de Primavera do Leste/MT Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a possibilidade de o Poder Executivo autorizar a colocação de casinhas e comedouros para abrigo de “Pet Comunitário” em praças, órgãos, terrenos e empresas públicas, mediante anuência da autoridade competente pela administração do local, bem como autoriza a instalação em frente a residências e terrenos privados, desde que com autorização do proprietário do imóvel.

A proposição define o conceito de “Pet Comunitário”, reconhece como tutores os membros da comunidade que assumam, voluntariamente e às suas expensas, os cuidados com higiene, saúde e alimentação de cães e gatos desabrigados; estabelece regras para disposição das casinhas e comedouros, com exigência de placa identificadora e indicação de contato de responsável; atribui aos moradores das proximidades a responsabilidade de manutenção e



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

higienização dos abrigos, prevendo advertência e, em caso de reincidência, retirada das estruturas; veda a retirada dos equipamentos sem permissão, prevendo advertência e notificação para restituição; condiciona a permanência do animal à ausência de comportamento agressivo; prevê possibilidade de atendimento por programa municipal de esterilização mediante identificação de tutor principal; autoriza a celebração de convênios e parcerias e admite regulamentação pelo Poder Executivo.

Após, os autos vieram a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

É o relatório. Passo a fundamentar.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.I – DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumpre delimitar que o parecer exarado por esta Procuradoria Jurídica possui natureza estritamente técnico-jurídica, não adentrando no mérito administrativo ou político da proposição, nem nos aspectos técnicos de execução da eventual política pública.

Trata-se de ato administrativo formal de caráter opinativo, destinado a orientar juridicamente o Parlamento, a quem compete a decisão final, dentro da margem de discricionariedade que lhe é constitucionalmente assegurada.

II.II – DA ANÁLISE JURÍDICA

II.II.1 – Da natureza autorizativa da norma e da sua inadequação constitucional

Embora relevante devido ao seu interesse público, a proposta encontra impedimento de ordem constitucional, pois da sua análise conclui-se que ela se enquadra no conceito de **“LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA”**, que, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA é a lei que ***“não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio”*** (*Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333*).

Portanto, considerando esse entendimento e a nobreza da proposta, o instrumento certo para provocação do Poder Executivo seria a indicação, com previsão no art. 97 do Regimento Próprio:



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Art. 97. Indicação é a proposição em que o Vereador sugere ao Poder Executivo medidas de interesse público, que não caibam em outras proposições.

Art. 98. As indicações deverão ser lidas durante o Expediente e encaminhadas pelo Presidente a quem de direito, independentemente de discussão e votação. Parágrafo único. As indicações que não forem lidas por se ter esgotado o tempo regimental da Sessão, serão encaminhadas a quem de direito por simples despacho do Presidente.

Ademais, a edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto nos artigos 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Seria possível alegar que se o Poder Legislativo pudesse autorizar, a contrário sensu, poderia não autorizar.

Ressalte-se que, embora no mérito a proposta seja louvável, a função do Parlamento deve ser de elaborar normas de efeitos abstratos, que envolvem todo um segmento, carente de proteção legislativa e não meramente formais, pois a criação de leis é guiada por critérios que devem ser seguidos, e entre eles, estão o da generalidade e abstração da norma.

A esse respeito ensina o professor **ELIVAL DA SILVA RAMOS**, advertindo a respeito do vício de inconstitucionalidade que essas normas meramente formais possuem.

(...) Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes (...) não é lícito ao Parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial. (RAMOS, Elival Da Silva. "A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção", Saraiva, 1994, p. 194.)



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Além dos critérios de generalidade e abstratividade, a lei também deve atender o critério da imperatividade, impondo ao destinatário final uma obrigação, sob pena de se tornar inócua, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não irá ocasionar qualquer sanção ao Poder Executivo, destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...)

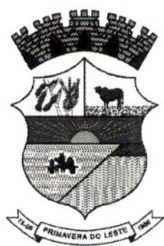
Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito. (REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.)

Desse modo, podemos concluir que essa proposição legislativa é dotada de efeito concreto, meramente formal e não atende uma das características essenciais da lei, a sua imperatividade, visto que apenas "autoriza" o Poder Executivo a realizar determinado ato de sua competência.

Ao conceder "autorização" ao Poder Executivo para exercer ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a Propositura se torna formalmente inconstitucional, pois o fato de cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, uma vez que invade a esfera administrativa de tal Poder, alcançando atos ligados à atividade típica da referida Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa



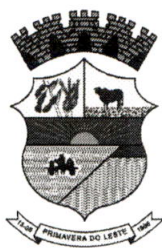
CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO- ENCARECIMENTO TARIFÁRIO DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal, entende-se que a propositura é **FORMALMENTE INCONSTITUCIONAL**.

Rebeca



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

II.II – Do conflito material com o Código de Posturas Municipal, do risco sanitário e da incompatibilidade com o regime de apreensão de animais

Para além da questão formal, verifica-se incompatibilidade material relevante entre o projeto e dispositivos já vigentes no ordenamento municipal.

O Código de Posturas do Município (Lei nº 500/98) estabelece disciplina expressa sobre a permanência de animais em vias públicas. O art. 139 permite a permanência apenas quando acompanhados de tutor, com coleira e guia curta, sendo obrigatória focinheira conforme o porte do animal. Os arts. 140 e 142 determinam que animais encontrados nas ruas, praças e demais logradouros públicos sejam apreendidos e recolhidos ao abrigo municipal.

Art. 139. *É permitida a permanência de animais nas vias e logradouros públicos, desde que acompanhado de seu tutor, com coleira e guia curta e se seu porte for acima de 15 kg será obrigatório o uso de focinheira.*

Art. 140. *Os animais encontrados nas ruas, praças, estradas ou caminhos públicos serão recolhidos ao abrigo Municipal.*

Art. 142. *Os cães que forem encontrados nas vias públicas da cidade serão apreendidos e recolhidos ao abrigo Municipal.*

O projeto, ao reconhecer a figura do “Pet Comunitário” vivendo permanentemente em praças e vias públicas, com instalação de casinhas e comedouros, cria regime jurídico incompatível com a legislação vigente, que determina o recolhimento de animais soltos. **Há, portanto, conflito normativo direto, pois enquanto o Código de Posturas impõe a apreensão e recolhimento**, a proposição institucionaliza a permanência desses animais nos próprios logradouros.

Além disso, o art. 148, XVI, do Código de Posturas proíbe manter animais em condições ambientais que propiciem a proliferação de microrganismos nocivos. A institucionalização de abrigos comunitários permanentes em áreas públicas pode gerar acúmulo de resíduos, proliferação de vetores e risco sanitário à população, especialmente considerando que o controle sanitário e a vigilância ambiental são atribuições típicas da Administração Pública, não podendo ser transferidas informalmente à comunidade por meio de norma autorizativa.

Art. 148 *É proibido a qualquer pessoa, maltratar os animais ou praticar atos de crueldade contra os mesmos.*

XVI - Manter animais em condições ambientais de modo a propiciar a proliferação de microrganismos nocivos;



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Diante desse cenário, verifica-se que a proposição não apenas invade esfera administrativa do Executivo, como também contraria dispositivos expressos do Código de Posturas Municipal, criando regime jurídico paralelo e incompatível com a política municipal de controle e recolhimento de animais.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária apresenta óbice jurídico à sua tramitação. Dessa forma, **opina-se DESFAVORAVELMENTE à regular tramitação e votação plenária** do Projeto de Lei nº 1.944/2026.

Ressalte-se que o presente parecer possui natureza **estritamente técnico-jurídica e caráter opinativo**, bem como, é assegurado ao autor o direito de recorrer ao Plenário, oportunidade em que a matéria será apreciada pela Comissão de Justiça e Redação, a quem compete manifestar-se sobre os aspectos constitucionais, jurídicos e de redação, nos termos dos arts. 41 e 42 do Regimento Interno, permanecendo resguardada posteriormete a deliberação soberana do Plenário.

Primavera do Leste/MT, 11 de fevereiro de 2026.


REBECA MORENA POZZEBONN ABREU
Procuradora Jurídica da Câmara Municipal


JEFFERSON LOPES DA SILVA
Assessor e Consultor Jurídico da Câmara Municipal