



**PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES, 03 de junho de 2025.

MENSAGEM Nº. 038/2025

Senhor Presidente e Nobres Edis,

Comunico à Mesa Diretora dessa Ilustre Casa Legislativa que fazendo uso da competência que me é outorgada pela Lei Orgânica Municipal no artigo 67, § 1º, combinado com o artigo 88, II, votei totalmente o **Projeto de Lei nº. 071/2025**, de autoria da Conspícua **VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI**, constante do caderno processual administrativo nº. 13.381/2025.

A proposta de Lei aprovada por essa Casa Legislativa foi submetida à análise jurídica da Douta Procuradoria Geral do Município - **PGM** que, por sua vez, manifestou pelo veto total, conforme razões anexas, a qual adiro a integralidade a recomendação administrativa, como fundamento para o veto total à proposta de lei, ora sob exame.

Por estas razões **veto totalmente** o autógrafo de Lei em exame, por considerar que a proposição aprovada pela Câmara de Vereadores não atende ao imperativo para qual foi estruturado, o que leva a vetar em sua integralidade a proposição que me foi apresentada.

Atenciosamente,

RODRIGO LEMOS BORGES
Prefeito Municipal

**Excelentíssima Senhora
VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES**





**PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES, 03 de junho de 2025.

OF. GAB. CMG Nº. 061/2025

**Excelentíssima Senhora
VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES**

Sirvo-me do presente para encaminhar a essa Colenda Edilidade a **MENSAGEM Nº. 038/2025**, que apõe veto total ao **Projeto de Lei Nº. 071/2025**, de autoria da Ilustre **VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI**, originário do caderno processual nº. 13.381/2025.

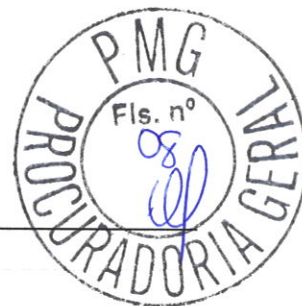
Atenciosamente,

RODRIGO LEMOS BORGES
Prefeito Municipal





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER

Processo: 13381/2025

Requerente: Câmara Municipal de Guarapari - CMG.

Assunto: Análise jurídica do Autógrafo do Projeto de Lei nº 071/2025.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 071/2025 – INSTITUI O BANCO MUNICIPAL DE RAÇÕES E UTENSÍLIOS PARA ANIMAIS – AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES - ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA RELACIONADA COM A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA, SERVIÇOS PÚBLICOS E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS DO PODER EXECUTIVO LOCAL – INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO E AUTONOMIA DOS PODERES, E DA RESERVA LEGISLATIVA – ART'S 61, § 1º, II, 'B', DA CONSTITUIÇÃO FEDERA; ART'S 17 E 63, PARÁGRAFO ÚNICO, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; E ART'S 13 E 58, I E IV, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI – VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PARECER DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO PELO VETO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da etapa do processo legislativo destinada à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo Municipal ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 071/2025, de autoria da Câmara de Vereadores, que *“institui o Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais e dá outras providências”*.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O processo administrativo nº 13381/2025 possui, até o momento, 07 (sete) folhas, dentre as quais o Ofício nº 049/2025/SL/CMG, pelo qual a Câmara de Vereadores comunica ao Poder Executivo a aprovação da proposta legislativa (fl. 02), a cópia do Autógrafo do Projeto de Lei nº 071/2025 (fls. 03/04), e o Memorando nº 473/2025, da Procuradoria do Município, que solicita à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e à Secretaria Municipal de Saúde manifestação técnica sobre o caso, o qual, porém, ainda não foi respondido (fls. 06/07).

Relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente é necessário registrar que a análise desta Procuradoria Municipal se restringe aos aspectos jurídicos, não adentrando na seara de questões técnicas atinentes a outras ciências que não o Direito, nem na discricionariedade, conveniência e oportunidade conferidas aos agentes públicos em seus campos próprios de atuação.

Pois bem.

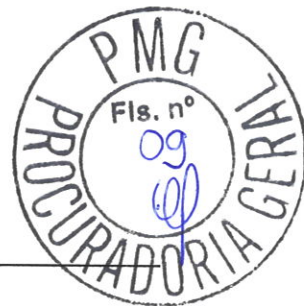
Conforme registrado, estes autos vieram à Procuradoria do Município para análise jurídica do Projeto de Lei nº 071/2025, que institui em Guarapari o “Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais”, a cargo do Poder Executivo local.

De acordo com o texto da proposição, o “Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais” tem por finalidade promover a arrecadação e a distribuição gratuita de alimentos, medicamentos, utensílios e demais produtos destinados ao atendimento de animais em situação de abandono, risco ou sob tutela de protetores independentes, organizações da sociedade civil e famílias cadastradas que comprovem baixa renda, nenhuma renda ou condição de vulnerabilidade social, alimentar e nutricional, assistidas ou não por entidades assistenciais (Art. 1º do Projeto de Lei).





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Na proposta legislativa aprovada pela Câmara, a título exemplificativo, também vale destacar as seguintes ações atribuídas ao Poder Executivo: atuar de forma articulada com entidades de proteção animal, voluntários e instituições públicas e privadas (art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei); realizar a triagem, o armazenamento e a adequada destinação dos produtos arrecadados (art. 3º, II, do Projeto de Lei); e ainda, por meio de seus órgãos competentes, organizar o Banco de Ração e Utensílios para Animais, fornecendo o apoio administrativo, técnico e operacional, determinando os critérios de coleta, de distribuição e de fiscalização, e realizando o cadastramento e o acompanhamento dos beneficiários do programa (art. 4º).

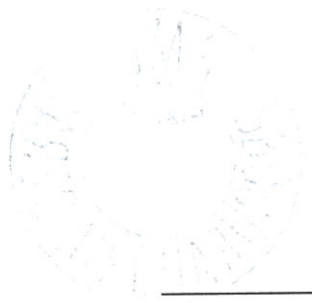
Com tais características, é inegável que a instituição do “Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais” se relaciona com o desenvolvimento de política pública/serviço novos, não planejados nem executados pelo governo municipal até então, o que implica, necessariamente, na reestruturação administrativa (pessoal, material e financeira) do governo local para sua realização.

Nesse contexto, em que pese os benefícios sociais pretendidos pela proposição, relacionados com a dignidade e o bem estar animal, é fato que, sob o aspecto jurídico-constitucional, o Projeto de Lei nº 071/2025, de autoria parlamentar, se relaciona diretamente com a autonomia e independência do Poder Executivo Municipal (art. 2º da Constituição Federal, art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo e art. 13 da Lei Orgânica Municipal), por versar sobre organização administrativa e orçamentária, serviço público e atribuições de secretarias municipais, temas cuja iniciativa legislativa pertence privativamente ao Prefeito, conforme estabelecido no art. 61, II, “b” da Constituição Federal, e por simetria no art. 63, parágrafo único, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, I e IV, da Lei Orgânica de Guarapari:

Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...).

Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

III- organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...)

(...)

VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Lei Orgânica do Município de Guarapari:

Art. 58 –São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que dispõem sobre:

I – organização administrativa do Poder Executivo, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)

IV – criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

Por mais que a proposição da Câmara de Vereadores, pelo uso de comandos indiretos e/ou genéricos, aparente não impor ao Poder Executivo obrigações novas ou diversas de suas competências originárias, ou pareça não implicar na organização e a nas atribuições atuais de suas Secretarias e órgãos, é fato que o efeito concreto da legislação pretendida será no sentido inverso.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A situação fica ainda mais clara quando avaliada sob a ótica das obrigação de recebimento, triagem e destinação de alimentos, medicamentos e materiais de higiene (materiais perecíveis, que se mal administrados podem colocar em risco a vida dos animais destinatários do programa, exigindo, portanto, a disponibilização de espaço, o estabelecimento de fluxo de operação e logística, e a utilização de equipamentos adequados à estocagem e manejo, além da atuação de pessoal qualificado para o controle de qualidade dos produtos), bem como da obrigação de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários do programa (que implicará necessariamente no acréscimo das atividades hoje realizadas pela Administração Municipal, inclusive aquelas de assistência social e, em decorrência, quiçá, na contratação de pessoal para sua efetivação).

Ademais, a previsão genérica de que o Executivo Municipal efetivará a norma por meio de seus órgãos competentes (sem a especificação precisa de Secretaria ou órgão), bem como de que poderá, por regulamento, estabelecer critérios de execução do programa, designar unidades administrativas para o seu gerenciamento e firmar parcerias para sua execução (art's 4º e 5º da proposição), não retira do Projeto de Lei a mácula de interferir nas atividades de Secretarias e órgãos municipais, uma vez que a vedação constitucional à iniciativa do poder Legislativo reside em não versar sobre as atribuições dessas estruturas do Poder Executivo, independentemente se de maneira específica/direta/expressa ou não.

Diante disso, nossa conclusão é de que o PL 071/2025, da Câmara de Guarapari, padece de vício de inconstitucionalidade formal, por violação aos princípios constitucionais da separação e autonomia dos Poderes, bem como da reserva legislativa, com assento no art. 63, parágrafo único, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, I e IV, da Lei Orgânica de Guarapari.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) sobre a matéria, conforme demonstram a Súmula 19 e os Acórdãos sobre leis com conteúdos semelhantes, abaixo transcritos:

SÚMULA 19 (TJES):

“É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.202/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. TEXTO LEGISLATIVO QUE INSTITUI O CADASTRO MUNICIPAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A LEI. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Pelo Princípio da Simetria, consagrado em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, as regras básicas que regem o processo legislativo no âmbito da União devem ser seguidas pelos Estados e, por fim, pelos Municípios. II. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, inc. VI, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei relativos à criação de atribuições às Secretarias Municipais ou mesmo a outros órgãos do Poder Executivo. III. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. IV. Configura usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal. V. Pedido julgado procedente. (TJES – ADI 0007951-51.2020.8.08.0000 - Tribunal Pleno – Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.091/2022 - VÍCIO DE INICIATIVA – PROJETO DE LEI PROPOSTO POR VEREADOR – LEGISLAÇÃO QUE TRATA DE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA INDICAÇÃO ESPECÍFICA DA FONTE DE CUSTEIO – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITOS EX TUNC. 1. Estabelece o artigo 63,





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo que são da competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que tratam da organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo e da criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. 2. A legislação impugnada ao estabelecer a obrigação de fornecimento de cestas de materiais de construção às famílias de baixa renda pelo Município de Linhares criou obrigação concreta a ser executada pelo Poder Executivo, implicando em despesas sem indicação da respectiva fonte de custeio. 2. Vislumbra-se, também, a ingerência na organização administrativa das Secretarias Municipais envolvidas na efetivação das medidas que compõem o Programa de Moradia de Baixa Renda, sobretudo, a ordem de criação de uma Comissão Permanente por Decreto, com definição das respectivas atribuições, de cadastramento dos interessados junto à Secretaria de Ação Social, bem como a determinação de novas competências às Secretarias Municipais de Ação Social e de Desenvolvimento Econômico. 3. Demonstrada a configuração do vício de iniciativa, com ofensa ao disposto no artigo 17 e no artigo 63, § único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, deve ser extirpada a referida norma do ordenamento jurídico municipal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc. (TJES – ADI 5001702-91.2023.8.08.0000 – Tribunal Pleno – Rel. Des. Marianne Judice de Mattos).

Importante dizer que a jurisprudência dos Tribunais brasileiros oscila sobre a matéria, havendo posicionamento tanto pela constitucionalidade quanto pela inconstitucionalidade de normas da espécie, a depender, especialmente, do grau de interferência de seus comandos e efeitos na estrutura do Poder Executivo.

No caso dos autos, nossa conclusão pela não incidência do Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal, e pela inconstitucionalidade da proposição da Câmara de Vereadores decorre justamente da inegável reorganização administrativa, com ampliação de serviços e de atribuições de Secretarias e órgãos, que a lei pretendida imputará ao Governo local, conforme destacado em parágrafos anteriores.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Por fim, considerando a relevância da matéria, caso conclua o Chefe do Poder Executivo pelo interesse público na realização do "Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais" idealizado pelo Projeto de Lei nº 071/2025, oriento no sentido de que, no exercício de sua competência originária de gestor municipal, promova a implantação da referida política pública, com a adoção das providências pertinentes, independentemente da edição de lei formal sobre a matéria, ou realize o encaminhamento de Projeto de Lei de sua autoria à Câmara de Vereadores, de modo a superar o vício de iniciativa que promove a inconstitucionalidade apontada neste Parecer, adotando na sequência da edição da norma as medidas necessárias à sua efetivação.

CONCLUSÃO

Encerrando, é importante reiterar que a presente avaliação se restringe a aspectos jurídicos, não adentrando na seara de questões técnicas atinentes a outras ciências que não o Direito, nem na discricionariedade, conveniência e oportunidade conferidas aos agentes públicos em outros campos próprios de atuação, bem como possui natureza opinativa, não vinculando os atos da Administração Municipal.

Dito isso, com base nos fatos e fundamentos apresentados ao longo deste Parecer, **reconhecendo a importância do tema abrigado na proposição, porém, no exercício do dever profissional, respeitosamente, opinamos pelo veto ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 071/2025.**

Sem outras considerações. Encaminhe-se à SEMAD.

Guarapari/ES, 02 de junho de 2025.

AMÉRICO
SOARES
MIGNONE

Assinado de forma digital
por AMÉRICO SOARES
MIGNONE
Dados: 2025.06.03 09:08:15
-03'00'

AMÉRICO SOARES MIGNONE

Procurador do Município de Guarapari

Matrícula Funcional nº 3021025

OAB/ES nº 12.360

