

Guarapari – ES., 03 de novembro de 2025.

MENSAGEM N°. 084/2025

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, vetei totalmente o AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº. 124/2025, de autoria do Conspícuo VEREADOR THIAGO MAGNO DE ALMEIDA SILVA, constante do caderno processual administrativo nº. 27.672/2025, que me foi apresentado.

O caderno processual foi submetido à análise jurídica da Douta Procuradoria Geral do Município – **PGM**, que, por sua vez, manifestou pelo veto total, conforme razões anexas, em formato de parecer administrativo, a qual adiro a integralidade a recomendação jurídica, como fundamento para o veto total à proposta de lei, ora sob exame.

Estas sãos as razões que **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 me leva a vetar a proposição aprovada, que me foi apresentada.

RODRIGO LEMOS BORGES Prefeito Municipal

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







MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER

Processo: 27762/2025

Requerente: Câmara Municipal de Guarapari - CMG.

Assunto: Análise jurídica do Autógrafo do Projeto de Lei nº 124/2025.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CIVIL – AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI № 124/2025 – OBRIGATORIEDADE DO AUTOR DE MAUS-TRATOS A ANIMAIS ARCAR COM AS DESPESAS DECORRENTES DA AGRESSÃO - AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES -ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE - PROPOSIÇÃO QUE SE RELACIONA COM ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ORÇAMENTO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA E ÓRGÃO 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 FEDERAL; ART'S 17 E 63, PARÁGRAFO ÚNICO, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -RESPONSABILIDADE CIVIL - DIREITO CIVIL - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - PARECER DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO PELO VETO AO AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 124/2025.

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 124/2025, de autoria da Câmara de Vereadores, que "dispõe sobre a obrigatoriedade do autor de maus-tratos aos animais arcar com as despesas decorrentes da agressão, no Município de Guarapari/ES".









A proposição, de iniciativa da Exma. Sra. Vereadora Rosana Pinheiro, foi aprovada pela Câmara Municipal de Guarapari no âmbito do Processo Legislativo Eletrônico nº 2449/2025, disponível para acesso no endereço (www.cmg.es.gov.br), com redação final decorrente da compilação entre sua versão originária e a Emenda Modificativa nº 2/2025.

No Poder Executivo a matéria é tratada no processo administrativo nº 27672/2025, que possui até o momento 05 (cinco) folhas, dentre as quais o Ofício nº 157/2025/SL/CMG, pelo qual a Câmara de Vereadores comunica ao Poder Executivo a aprovação da proposta legislativa (fl. 02), e a cópia do Autógrafo do Projeto de Lei nº 124/2025 (fls. 03/04).

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, o Projeto de Lei nº 124/2025, em síntese, visa a responsabilizar o autor de maus-tratos a animais pelo custeio integral do tratamento veterinário e das demais despesas necessárias à recuperação do animal agredido.

A proposição estabelece que a obrigação se aplica a pessoas físicas e jurídicas, bem como que, em caso de não pagamento voluntário pelo agressor, o Município poderá promover a cobrança judicial dos valores.

10







MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nesse sentido, inegavelmente, o Projeto de Lei atribui à Administração Municipal:

- 1) Monitoramento dos casos de agressão a animais, com estrutura de persecução de e/ou de recebimento de notícias/denúncias, e de apuração prévia de autoria e responsabilidades (atividades incomuns ao ambiente administrativo e não exercidas/incompatíveis com a estrutura atual do Poder Executivo Municipal.
- 2) Incremento de despesa sem indicação de fonte de custeio imediato, considerando que quando não houver o pagamento/ressarcimento voluntário pelo agressor o Município deve custear as despesas inerentes à reabilitação do animal e, posteriormente, buscar o ressarcimento, sendo incerto o prazo de eventual reembolso e até mesmo o êxito nesse sentido. A situação também se relaciona com reorganização orçamentária e financeira do Governo local, relativamente ao fluxo de caixa, saída e entrada de recursos com tal finalidade.
- 3) Judicialização de ações de cobrança objetivando o ressarcimento de recursos públicos eventualmente empregados para custear despesas que, a princípio, são de responsabilidade exclusiva de particular (pessoa física ou jurídica). Isso implica necessariamente em alterações na atuação da Procuradoria do Município e do Poder Judiciário, que sem dúvida terão impacto significtativo em suas estruturas.

Com tais características, em que pese os benefícios sociais pretendidos pela proposição, relacionados com a proteção e a promoção da dignidade e do bem-estar animal, <u>é fato que, sob o aspecto jurídico, o Projeto de Lei nº 124/2025 padece de vício de inconstitucionalidade formal e material.</u>

Quanto ao aspecto formal, <u>a proposição em destaque, de autoria parlamentar,</u> se relaciona diretamente com a autonomia e independência do Poder Executivo









MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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, 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.

No caso dos autos, nossa conclusão pela não incidência do Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal, e pela consequente 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.

Importante dizer ainda que o caráter autorizativo apresentado pelo artigo 5º do Autógrafo de Lei em avaliação não retira da proposição a mácula de inconstitucionalidade formal identificada, uma vez que a vedação imposta pelo sistema constitucional brasileiro por meio da reserva legislativa não se relaciona com o fato de "autorizar", "determinar", "estabelecer" ou "impor", mas simplesmente de versar, iniciar processo legislativo, sobre tema cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

No sentido do que já expomos é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), conforme demonstram a Súmula 19 e os Acórdãos proferidos em situações com efeitos semelhantes:

SÚMULA 19 (TJES):

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









MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ADI - INCONST. FORMAL - LEI MUNICIPAL № 3.630/2013 DE DIRETA AÇÃO CONSTITUCIONAL. GUARAPARI/ES INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.630/2013 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORÇAMENTÁRIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ELABORAÇÃO DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO COM CARÁTER AUTORIZATIVO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 61, §1º, II, "b", CF, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, compete ao Chefe do Poder Executivo Federal a iniciativa de leis que disponham sobre "organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios." No mesmo sentido é o art. 63, parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e o art. 58, I e IV da Lei Orgânica do Município de Guarapari. Precedentes. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode atribuir gestão, fiscalização e regulamentação de feira de artesanato, artes plásticas e alimentação ao Poder Executivo sob pena de inconstitucionalidade formal. 3. O Poder Legislativo não pode elaborar lei acerca de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que a referida lei tenha caráter "autorizativo", já que isto não lhe retira a mácula da inconstitucionalidade. REVISTA EMENTÁRIO DE JURISPRUDÊNCIA TRIMESTRAL abril • maio • junho 2016 ~ 41 ~ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores do TRIBUNAL PLENO do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, JULGAR PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade por vício formal da Lei Municipal nº 3.630/2013 do Município de Guarapari. Vitória (ES), 31 de maio de 2016. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000, Relator: DES. SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/05/2016, Data da Publicação no Diário: 02/06/2016). (Grifamos).

Prosseguindo, quanto à inconstitucionalidade material, temos que ao estabelecer regras sobre o ressarcimento de despesas decorrentes de danos causados a animais, o Projeto de Lei nº 124/2025 se relaciona diretamente com reparação civil, tema de Direito Civil, matéria cuja competência legislativa pertence à União, conforme regra expressa do artigo 22, I, da Constituição Federal:









MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - <u>direito civil</u>, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

Da mesma forma, ainda que se considere que a legislação pretendida se relaciona preponderantemente com medidas de proteção ao meio ambiente, especificamente no que diz respeito à fauna (art's. 23, VI e VII, e 225 da Constituição Federal), tem-se que nessa seara a competência legislativa é repartida, competindo à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las, quando necessário (art. 24 §§ 1º e 2º da CF). Aos municípios brasileiros reservou-se a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, quando necessário (art. 30, I e II da CF).

Acontece que as disposições constitucionais sobre a proteção aos animais foram devidamente regulamentadas pelos entes competentes, tendo a União tratado da matéria em âmbito federal na Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e o Estado do Espírito Santo suplementado a legislação em seu território, no que se inclui Guarapari, por meio da Lei nº 8.060/2005, que institui o Código Estadual de Proteção aos Animais no âmbito do Estado do Espírito Santo. Em ambas as Leis estão previstas sanções para a prática de maus tratos contra animais.

Assim, considerando a ampla regulamentação nas esferas federal e estadual, infere-se que a norma pretendida, ao estabelecer a sanção de ressarcimento de despesas a quem cometer ato de maus-tratos aos animais, acaba por extrapolar a competência legislativa do Município, uma vez que já houve suplementação legislativa da matéria pelos entes constitucionalmente legitimados em primeiro plano, não sendo identificado nesse contexto interesse exclusivamente local que justifique a edição de norma municipal com o conteúdo do Projeto de Lei nº 124/2025.

13







MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Por fim, registramos que o Poder Judiciário tem confirmado esse entendimento quando da análise de constitucionalidade de leis municipais sobre a matéria. Senão vejamos:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Suzano. Lei Municipal nº 5.375 , de 8 de setembro de 2022, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de o agressor arcar com os custos de resgate e tratamento de animais vítimas de maus-tratos, no âmbito do Município de Suzano". Norma que extrapola a competência legislativa do Município ao disciplinar matéria reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Ausência de interesse local a justificar a edição da norma pela Edilidade, sobretudo diante da ampla regulamentação em âmbito federal e estadual. Incidência do Tema nº 145 do Supremo Tribunal Federal. Ofensa aos artigos 24 , §§ 1º e 2º , e 30 , incisos I e II da Constituição Federal ; e 193 , inciso X , da Constituição do Estado de São Paulo . Precedentes deste C. Órgão Especial. PROCEDÊNCIA. TJSP – ADI 20718297020248260000 — Publicado em 08/08/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 670, de 19 de novembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, "acrescenta o §4º ao artigo 105 da Lei Complementar nº 650, de 05 de janeiro de 2021, que institui Código que contém as Posturas Municipais e medidas do poder de polícia administrativa a cargo do Município" - Maus-tratos cometidos contra animais - Normativo impugnado impõe sanções ao autor da violência como proibição de propriedade de animais pelo período de 5 anos, multa e, na hipótese de reincidência, destituição permanente do poder de adquiri-los - Vício de iniciativa - Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) - Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração -Ausência de geração de despesa pública - Máculas alegadas na prefacial não verificadas - Usurpação da competência concorrente da União e dos Estados/Distrito Federal para legislar sobre normas de responsabilização ambiental caracterizada -Matéria com regulamentação federal e estadual - Ausente interesse local na norma impugnada - Competência suplementar do Município não pode contrariar a legislação federal e estadual existentes - Violação ao Princípio Federativo e ao Tema 145 do STF - Inconstitucionalidade reconhecida - Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada procedente".

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2300574-81.2021.8.26.0000, rel. Des. Ademir Benedito, j. em 10.8.2022).









MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.665, de 06 de maio de 2015, que estabelece no âmbito do Município de Mogi Mirim, sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem maus-tratos aos animais, e dá outras providências - Competência legislativa - Ao Município compete preservar a fauna e a flora, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso - Lei Federal nº 9.605/98, que regulamenta o tema a nível nacional e a Lei Estadual nº 11.977/05 que regula a matéria -Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria - Na hipótese, o legislador local avançou no campo da competência reservada ao Estado pelo artigo 193, inciso X, da Constituição Estadual - Vício de iniciativa - Indevida ingerência em matéria organizacional, de exclusiva competência do Chefe do Executivo Invasão de esfera de competência que fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes - Não bastasse, a norma impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio - Afronta aos artigos 1º, 5º, 25, 47, incisos II, XIV, XIX, "a", 144, e 193, inciso X, da Constituição do Estado. Pedido procedente".

(Direta de Inconstitucionalidade n^{o} 2060069-08.2016.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. em17.8.2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 3.733/15 ("Estabelece multas e sanções administrativas para maus-tratos e abandono de animais no âmbito do Município de Cubatão e dá outras providências"). Inconstitucionalidade, por criar obrigações à Secretaria de Saúde e Setor de Zoonozes, imiscuindo-se emmatéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Vício de iniciativa. Aumento de despesas, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Invasão, ainda, da competência normativa do Estado. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente". (Direta de Inconstitucionalidade nº 2269347-83.2015.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. em 18.5.2016).

Diante de tudo, nossa conclusão é de que <u>o Autógrafo do Projeto de Lei nº</u>

124/2025 padece de vício de inconstitucionalidade formal e material, a ensejar o Veto do Exmo. Sr. Prefeito, na forma do artigo 62, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Guarapari.

12







MUNICÍPIO DE GUARAPARI ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 124/2025.

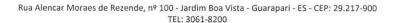
Sem outras considerações.

Guarapari/ES, 03 de novembro de 2025.



AMÉRICO SOARES MIGNONE Procurador do Município de Guarapari

ocurador do Município de Guarapai Matrícula Funcional nº 3021025 OAB/ES nº 12.360







Guarapari – ES., 03 de novembro de 2025.

OF. GAB. CMG No. 160/2025

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. 084/2025**, que apõe veto total ao **Projeto de Lei Nº. 124/2025**, de **autoria do Ilustre VEREADOR THIAGO MAGNO DE ALMEIDA SILVA**, originário do caderno processual n°. 27.672/2025.

Atenciosamente,

RODRIGO LEMOS BORGES

Prefeito Municipal

