



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

Guarapari – ES, 07 de janeiro de 2026.

MENSAGEM Nº. 002/2026

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. 187/2025**, de autoria da Conspícua **VEREADORA ROSANA SILVA DE SOUZA PINHEIRO**, do caderno processual administrativo nº. **301804265/2025**.

A proposta de Lei aprovada por essa Casa Legislativa foi submetida à análise da Douta Procuradoria Geral do Município 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**



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

Processo Administrativo nº 301804271/2025

Requerente: Câmara Municipal de Guarapari - CMG.

Assunto: Análise jurídica do Autógrafo do Projeto de Lei nº 187/2025.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 187/2025 – CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INSTALAÇÃO DE BEBEDOUROS PÚBLICOS 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 2º E 61, § 1º, II, 'B', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; 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 E MATERIAL – PARECER DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO PELO VETO À PROPOSIÇÃO.

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 187/2025, de autoria da Câmara de Vereadores, que *“dispõe sobre criação do Programa de Instalação de Bebedouros Públicos para Animais, no âmbito do Município de Guarapari, e dá outras providências”*.



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

A proposição, de autoria da Exma. Sra. Vereadora Rosana Pinheiro, foi aprovada pela Câmara Municipal de Guarapari no âmbito do Processo Legislativo Eletrônico nº 3313/2025, disponível para acesso no endereço virtual www.cmg.es.gov.br.

No Poder Executivo a matéria é tratada no processo administrativo nº 301804271/2025, que possui, até o momento, 07 (sete) folhas, dentre as quais o Ofício nº 213/2025/SL/CMG, pelo qual a Câmara de Vereadores comunica ao Poder Executivo a aprovação da proposta legislativa em referência (doc. 1.4 - fl. 05), e a cópia do Autógrafo do Projeto de Lei nº 193/2025 (doc. 1.3 - 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.

O processo em epígrafe foi encaminhado à Procuradoria do Município para análise jurídica do Projeto de Lei nº 187/2025, de autoria da Câmara de Vereadores, que cria em Guarapari o "Programa de Instalação de Bebedouros Públicos para Animais".

De acordo com o texto da proposição, o Programa a ser criado atribui ao Poder Executivo Municipal (mesmo quando em parceria com a iniciativa privada, organizações não governamentais ou associações de proteção animal), a



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

obrigação/responsabilidade de instalação de bebedouros de água, próprio para animais, em pontos estratégicos na cidade de Guarapari, como praças e parques públicos, calçadas e orlas, e áreas de grande movimento de pedestres e de comércios, sendo que a instalação deve observar as seguintes características: 1) fácil acesso para os animais, com altura adequada; 2) utilização de equipamentos higiênicos, com sistema que evite o acúmulo de água parada e seja constituído de materiais de fácil limpeza. (Art's 2º, 3º e 5º do Projeto de Lei).

Com essas regras, é inegável que o “Programa de Instalação de Bebedouros Públicos para Animais” se relaciona com a organização e administração do espaço urbano, a partir da instituição de um novo serviço público (sem planejamento prévio pelo governo municipal), o que implicará, necessariamente, na reestruturação pessoal, material e financeira do Poder Executivo local para sua efetivação.

Nesse contexto, em que pese os benefícios 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 187/2025, 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 e administração do espaço urbano (ocupação, uso e controle), com criação de novo serviço público e acréscimo de atribuições a secretaria municipal, 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 República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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.



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

A situação fica ainda mais clara quando avaliado que a instalação dos bebedouros, independentemente se em parceria ou não com outros segmentos, atrela o Poder Executivo à obrigação indissociável de garantir o funcionamento, a manutenção e, especialmente, a segurança e a salubridade desses equipamentos e da água neles fornecida, isso em proteção da saúde dos animais usuários e da população de modo geral. As novas obrigações atribuídas ao governo local inevitavelmente exigem a modificação de sua organização, estrutura e atuação.

Ademais, as previsões genéricas sobre o Executivo Municipal regulamentar a norma para decidir qual órgão de sua estrutura será responsável pela execução do programa e sobre a possibilidade de firmar parcerias com a iniciativa privada, organizações não governamentais e associações protetoras dos animais para efetivação da norma (art's 4º e 5º da proposição), não retiram do Projeto de Lei nº 187/2025 a mácula de interferir na organização e estrutura do Governo local, uma vez que a vedação constitucional à iniciativa do Poder Legislativo reside em não legislar sobre tais matérias, independentemente se o faz de maneira específica/direta/expressa ou não.

Em complemento, importante dizer ainda que nosso entendimento pela não incidência do Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, e consequente inconstitucionalidade da proposição da Câmara de Vereadores, decorre justamente da inegável reorganização administrativa, com ampliação de serviços e atribuições que a lei pretendida imputará ao Governo local, conforme destacado em parágrafos anteriores.

Diante disso, nossa conclusão é de que o Autógrafo do Projeto de Lei 187/2025, 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 nos artigos 17 e 63, parágrafo único, III e VI, da



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Constituição do Estado do Espírito Santo, e nos artigos 13 e 58, I e IV, da Lei Orgânica de Guarapari.

Nesse sentido tem se posicionado o Poder Judiciário brasileiro, quando da análise de constitucionalidade de leis municipais com conteúdo semelhante, conforme demonstram os Acórdãos abaixo:

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 – ADI 2127125-14.2023.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. James Siano).

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 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



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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. (TJSP – ADI 2126292-64.2021.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Luciana Bresciani).

“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.” (TJSP – ADI 2029724-83.2021.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Carlos Bueno).

Por fim, considerando a relevância da matéria, caso conclua o Prefeito pela realização do “Programa de Instalação de Bebedouros Públicos para Animais”, idealizado pelo Projeto de Lei nº 187/2025, orientamos 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 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.



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



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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 187/2025.

Sem outras considerações.

Guarapari/ES, 30 de dezembro de 2025.

AMÉRICO
SOARES
MIGNONE

Assinado de forma digital
por AMÉRICO SOARES
MIGNONE
Data: 2025.01.05 21:12:15
-0100

AMÉRICO SOARES MIGNONE
Procurador do Município de Guarapari
Matrícula Funcional nº 3021025
OAB/ES nº 12.360



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

Guarapari – ES, 07 de janeiro de 2026.

OF. GAB. CMG Nº. 004/2026

**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. 002/2026**, que apõe veto total ao **Projeto de Lei Nº. 187/2025**, originário do caderno processual nº. 301804271/2025/2025.

Atenciosamente,

RODRIGO LEMOS BORGES
Prefeito Municipal