



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

OF.GAB/505

Vitória, 02 de setembro de 2025

Senhor
Anderson Goggi Rodrigues
Presidente da Câmara Municipal de Vitória
Nesta

Assunto: Veto total

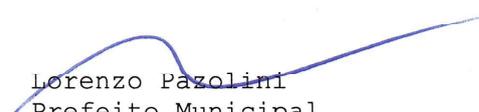
Senhor Presidente,

Encaminhado através do Ofício nº 070, dessa Presidência, cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 11.953/2025, referente ao Projeto de Lei nº 035/2025, de autoria do Vereador Dârcio Bracarense, que institui o Protocolo Municipal "Pet em Risco" (animais de estimação) para resgate e proteção de animais domésticos em situações de catástrofes naturais ou calamidade pública no Município de Vitória.

Em conformidade com o Parecer nº 1282/2025, da Procuradoria Geral do Município, anexo, veto a matéria em sua totalidade, usando da competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, e na forma do que dispõe o §2º, do Art. 83, da Lei Orgânica do Município de Vitória.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Atenciosamente,


Lorenzo Pazolini
Prefeito Municipal

Ref.Proc.7541304/2025
Ref.Proc.2241/2025-CMV/DEL
/vpo



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL

PARECER N° 1282 / 2025

PROCESSO N° 7541304/2025

REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ASSUNTO: AUTÓGRAFO DE LEI

À SEGOV/SUB-RI,

A SEGOV solicita desta Procuradoria a análise jurídica do Autógrafo de Lei n° 11.953/2025, referente ao Projeto de Lei n° 35/2025, de autoria do vereador Dárcio Bracarense, aprovado em sessão realizada em 20 de agosto de 2025, cuja ementa assim dispõe: ***"Institui o protocolo municipal "Pet em Risco" (animais de estimação) para resgate e proteção de animais domésticos em situações de catástrofes naturais ou calamidade pública no Município de Vitória."***

Consta manifestação contrária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, fls. 15/20 e 23.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO e CONCLUSÃO

Trata-se de proposta legislativa que visa instituir o Programa Municipal "PET em Risco" (animais de estimação), com o objetivo de resgatar, proteger e garantir o bem-estar de animais domésticos em situações de catástrofes naturais ou calamidade pública, assegurando-lhes cuidados imediatos, abrigo seguro e condições de retorno aos seus tutores, quando possível.

De início, destaca-se, primeiramente, a competência dos Municípios de "legislar sobre assuntos de interesse local", o que compreende, inevitavelmente, o tema proposto no projeto (artigo 30, I, da Constituição Federal).



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL**

Logo, respeitadas as diretrizes constitucionais, bem como a lei Orgânica Municipal (art. 18, I), reputa-se como competente o Município para legislar, em tese, sobre a temática proposta na sua esfera de atuação.

Assim, o projeto em questão é formalmente constitucional e legal, no que concerne à competência da esfera governamental para regulamentar a matéria pretendida sob a ótica de assunto de interesse local.

Desta fora, uma vez averiguada a adequação da espécie normativa e definido o ente federativo competente para disciplinar a matéria objeto da propositura, parte-se para outro plano da análise da constitucionalidade/legalidade formal, qual seja, de onde deve partir a iniciativa da propositura para criação do referido programa.

Genericamente, o artigo 80 da Lei Orgânica do Município de Vitória - LOMV preconiza que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Desse modo, não dispondo a Constituição Federal ou a Lei Orgânica do Município em sentido contrário, quaisquer dos legitimados supra podem impulsionar o Legislativo a apreciar a edição de nova norma a ser incluída no arcabouço jurídico municipal.

Contudo, mormente em respeito ao Princípio Constitucional da Separação de Poderes, o legislador constituinte definiu determinadas matérias cuja iniciativa deve partir de legitimados específicos, sob pena de, não respeitada a disciplina constitucional, eivar-se a norma de inconstitucionalidade formal e material.

Assim, quando se dispõe a, por iniciativa parlamentar, disciplinar, ainda que indiretamente, a gestão municipal, regrado a sua utilização para legislar sobre um Programa Municipal com o objetivo de resgatar, proteger e garantir o bem-estar de animais domésticos



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL**

em situações de catástrofes naturais ou calamidade pública, está a invadir esfera de atuação ínsita à Chefia do Executivo.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹, as "*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e **atribuição das secretarias**, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental*".

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255- 42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

¹ Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL**

Desta forma, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (*STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016*).

No entanto, não é o que verificamos no caso em apreço haja vista que ao se manifestar (fls. 15/20) a SEMMAM afirmou que o Programa proposto pelo nobre Edil **"Desalinha-se da política pública vigente, representada pelo Programa Pata-Vix"**.

E, também argumentou que o programa apresenta risco concreto de inviabilidade técnica, posto que:

- **Sobrecarrega as estruturas municipais;**
- **Eleva os custos operacionais;**
- **Exige equipes, logística e infraestrutura adicionais;**
- **Pode comprometer o bem-estar animal, em razão da superlotação e de riscos sanitários.**

Assim, no caso em foco, o legislador municipal invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo, afrontando a cláusula de separação de poderes.

Observe-se que o Poder Legislativo não se limitou à criação do programa, ao contrário, disciplinou-o de forma específica, impondo inclusive obrigações e atribuições à administração municipal, principalmente quando afirma que *"o programa será ativado em todas as situações que representem riscos significativos à segurança e saúde dos animais domésticos"* e também quando afirma que *"os animais resgatados em decorrência da ativação do Protocolo "PET em Risco" (animais de estimação) serão encaminhados a abrigos temporários, providos de alimentação, água, cuidados médicos e acompanhamento*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL**

veterinário". Portanto, imperioso afirmar que o programa proposto interfere diretamente na atuação da Administração.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais, portanto, privativa do Poder Executivo.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

De fato, a execução do programa em destaque pressupõe um novo feixe de atribuições e a reestruturação de competências e funções dentro da Secretaria envolvida, impondo evidente direcionamento de servidores e recursos, bem como o aumento de despesas para desenvolvimento do programa.

Sobre a inconstitucionalidade da proposta legislativa quando implicar em novas atribuições ao Poder Executivo, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo tem se manifestado da seguinte forma:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.070/2016. MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES. CRIAÇÃO DE PROGRAMA "MÉDICO NAS CRECHES". NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO (CHEFE DO PODER EXECUTIVO). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL IDENTIFICADAS. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISOS I E II, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. EFEITOS EX TUNC. 1 - Existência de inconstitucionalidade formal do referido ato normativo (Lei Municipal nº 4.070/2016), em razão de vício de iniciativa, na medida que **caberia ao Prefeito apresentar projeto de Lei que verse sobre atribuições**



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL

das Secretarias do Poder Executivo, a teor do artigo 63, inciso VI, da Constituição Estadual, aplicado por simetria aos entes municipais (Precedentes do STF e do TJ/ES), cuja reprodução resta consagrada na própria Lei Orgânica Municipal (art. 58). (...) (TJES; ADI 0016103-93.2017.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel^a Des^a Janete Vargas Simões; Julg. 16/11/2017; DJES 29/11/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ATIVO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADORA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX TUNC. I - **Embora o Diploma Legal supracitado trate da criação de um programa - isto é, de um projeto governamental destinado à implantação de uma política pública de saúde destinada aos idosos -, observa-se que sua iniciativa partira da Vereadora Tia Nilma, circunstância que deflagra importantes consequências jurídicas, porque cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de Lei sobre gestão da administração municipal, que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade.** II - Levando-se em consideração que o processo legislativo da Lei n°. 5.982/2018 tivera início na Câmara Municipal, é possível vislumbrar a usurpação de atribuição conferida ao Chefe do Executivo, com subsequente ofensa à independência e harmonia entre os Poderes prevista no art. 17 da Constituição Estadual. (...) (TJES; ADI 0024280-12.2018.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana; Julg. 05/09/2019; DJES 13/09/2019).

Desta forma, ante o exposto, em que pese entendermos ser louvável a proposta do legislador, consideramos o Autógrafo de Lei n° 11.953/2024, referente ao Projeto de Lei n° 35/2025, inconstitucional por vício formal de constitucionalidade, caracterizado pela violação à competência privativa do Prefeito



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
PROCURADORIA GERAL**

Municipal, motivo pelo qual opinamos pelo **veto total** com fulcro no art. 83, § 2º, da LOMV.

É o Parecer.

Em 28 de agosto de 2025.

TAREK MOYSES Assinado de forma digital
por TAREK MOYSES
MOUSSALLEM:0 MOUSSALLEM:02273460767
2273460767 Dados: 2025.09.01 13:08:47
-03'00'

TAREK MOYSES MOUSSALLEM

Procurador Geral do Município de Vitória
Matr.: 629448 - OAB/ES nº 8.132

O documento foi adicionado eletronicamente por TAREK MOYSES MOUSSALLEM, CPF: ***.34.607-** em 01/09/2025 13:09:32. Para verificar a autenticidade do documento, vá ao site "<https://protocolo.vitoria.es.gov.br?validacao>" e utilize o código abaixo:
8F1ECCA8-CAD7-4254-BF70-8F8A83816FD8

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 3300320030003400350032003A005000

Assinado eletronicamente por **Valdir Barcelos de Jesus** em 11/09/2025 14:11

Checksum: **05CCDC59B37B6AB62B49C96D29F3E74BF43D0CE5AC218434A096C3136A7EDA1E**