



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 06 de maio de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 794/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 172/2025

Autoria: RAPHAELA MORAES

Ementa: INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL DO MUNICÍPIO DA SERRA – ES.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 794/2025

PROJETO DE LEI Nº: 172/2025

REQUERENTE: VEREADORA RAPHAELA MORAES

ASSUNTO: “INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL DO MUNICÍPIO DA SERRA – ES”.

PARECER Nº: 309/2026

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria da ilustre Vereadora **RAPHAELA MORAES** que “**INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL DO MUNICÍPIO DA SERRA – ES**”.

Em sua justificativa, a autora da proposição destaca que a medida visa instituir uma política pública inovadora e integrada, reconhecendo a proteção animal como questão de saúde pública, ética e ambiental. Ressalta a necessidade de medidas estruturais e educativas para garantir os direitos dos animais, prevenir maus-tratos e promover o acesso a cuidados



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310031003600370039003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

veterinários no espaço urbano.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

1. Da Distinção entre Política Pública e Programa de Governo

Para a correta análise da constitucionalidade da iniciativa parlamentar, é imperioso distinguir a natureza jurídica de "**Política Pública**" daquela atribuída a um "**Programa de Governo**".

A **Política Pública** caracteriza-se como um conjunto de diretrizes, princípios e objetivos gerais destinados a orientar a atuação do Estado em determinado setor (neste caso, o bem-estar animal). Por possuir caráter abstrato e programático, a instituição de diretrizes de políticas públicas é, em regra, de iniciativa concorrente, pois não interfere diretamente na gestão administrativa imediata.

Por outro lado, o **Programa de Governo** consubstancia-se na execução material e coordenada dessas diretrizes. Envolve a definição de ações concretas, criação de órgãos, alocação específica de recursos humanos e financeiros, e a imposição de rotinas operacionais à Administração. Enquanto a "Política" diz **o que** deve ser feito (objetivos), o "Programa" determina **como e por quem** será feito (gestão).

No caso em tela, o Projeto de Lei, embora se autodenomine "Política", avança para a seara de "Programa" ao instituir, no seu Art. 4º, um sistema específico e um órgão gestor com composição definida, o que atrai o vício de iniciativa por invadir a competência de organização administrativa do Poder Executivo.

2. Da Competência Legislativa e Iniciativa (Art. 143 da LOM)





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A análise da iniciativa parlamentar deve observar o **Art. 143 da Lei Orgânica do Município da Serra**, que estabelece as matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: (...) II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...) V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

O **Art. 4º do PL nº 172/2025** incorre em vício formal ao criar o "Sistema Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal" e definir atribuições para as Secretarias de Meio Ambiente e Saúde, matéria reservada ao Chefe do Executivo.

3. Do Entendimento Jurisprudencial e do Tema 917 do STF

3.1. A Tese Fixada no Tema 917 de Repercussão Geral

O ponto nodal da análise de constitucionalidade de projetos de iniciativa parlamentar que geram reflexos financeiros reside na aplicação do **Tema 917 do Supremo Tribunal Federal**. A tese fixada pela Corte Suprema delimita o alcance da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, afastando a ideia de que qualquer criação de despesa seria viciada.

Conforme o precedente vinculante:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."

Dessa forma, o STF estabeleceu que o vício de iniciativa não decorre do aumento de gastos em si, mas da **ingerência na gestão administrativa**. O Legislativo pode, portanto, instituir diretrizes de políticas públicas, mas não pode determinar **como** a máquina pública deve se organizar internamente para executá-las.

3.2. A Aplicação pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES)

O **Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo**, seguindo a simetria constitucional, tem aplicado esse entendimento de forma rigorosa em casos de leis municipais voltadas ao bem-estar animal. Em julgado recente e de extrema relevância para o caso em tela, o Tribunal Pleno do TJES analisou lei de idêntico teor, declarando a inconstitucionalidade justamente dos dispositivos que criavam órgãos ou sistemas:

**TJ-ES — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
50051368820238080000 — Publicado em 18/10/2022 - DIREITO
CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL Nº 7.995/2022. CONTROLE DE NATALIDADE DE**





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CÃES E GATOS. (...) Inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, 3º e 4º da legislação combatida, pois afetam a estrutura do Executivo de maneira sensível, impondo-lhe obrigação relacionada à admissão e à atribuição de pessoal, repercutindo nas atribuições pré-definidas de órgãos municipais e de servidores públicos. A inconstitucionalidade reside também na violação ao princípio da Separação dos Poderes, pois a criação do órgão público ou a instituição de convênios pelo Executivo independe de autorização legislativa.

3.3. A Inconstitucionalidade da Criação de Atribuições por Iniciativa Parlamentar

Reforçando esse entendimento, o STF consolidou que a criação de novas atribuições para órgãos já existentes também configura vício de iniciativa, conforme tese fixada na **ADI 5871**:

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5871 SC — Publicado em 02/03/2023 - (...) 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88. 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988).

Portanto, ao confrontarmos o **Art. 4º do PL nº 172/2025** com a jurisprudência pacificada, resta cristalino que a instituição do "Sistema Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal" e a definição de composição do "Órgão Gestor" transbordam a competência parlamentar, pois não se limitam a fixar diretrizes (política), mas ingressam na organização e funcionamento da Administração (programa/gestão).

4. Da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Inconstitucionalidade de Leis Autorizativas

4.1. Do Impacto Orçamentário e Financeiro (Art. 16 da LRF e Art. 113 do ADCT)

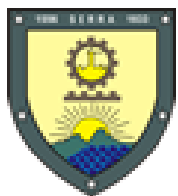
No que tange à dimensão financeira da proposição, observa-se que o **Art. 7º do Projeto de Lei nº 172/2025** prevê expressamente que as ações da Política Municipal de Bem-Estar Animal poderão ser custeadas por **recursos orçamentários próprios do Município**. Tal previsão atrai a incidência cogente do **Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)**.

De acordo com o referido diploma, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada de:

Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, o **Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, de reprodução obrigatória pelos entes federados, estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. A ausência de tais demonstrativos, conforme entendimento do **TJES**, pode ensejar a suspensão da norma:

TJ-ES — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 50082373620238080000 — Publicado em 2024 - (...) A lei impugnada está em dissonância com o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e o art. 16, inciso I e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), visto que (...) também não apresenta o indicativo de estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente do aumento dos vencimentos.

Embora a jurisprudência do **STF** e do **TJES** por vezes mitigue a inconstitucionalidade formal pela ausência de dotação (considerando-a apenas causa de ineficácia para o exercício), a falta de estudo de impacto em projetos que instituem políticas estruturantes compromete a higidez do processo legislativo e a responsabilidade na gestão fiscal.

4.2. Do Óbice às Leis de Natureza Autorizativa

Quanto ao caráter de alguns dispositivos que sugerem uma "autorização" para que o Executivo atue, esta Procuradoria reitera seu posicionamento histórico e técnico **contrário à edição de leis autorizativas**.

Tais normas são consideradas juridicamente anômalas e inócuas, uma vez que o Poder Executivo já detém, por força constitucional e da Lei Orgânica, a autonomia e a discricionariedade para implementar políticas públicas de sua competência. Não se faz necessário, portanto, uma lei que "autorize" o gestor a fazer o que ele já possui o poder-dever de realizar.

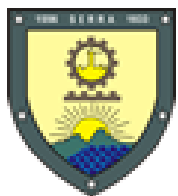
Sob o prisma da **Separação dos Poderes**, a lei autorizativa é:

Inútil, se o Executivo já possui a competência;

Inconstitucional, se pretender obrigar o Executivo sob o manto de uma falsa autorização, invadindo a reserva de administração.

Portanto, dispositivos que apenas autorizam a celebração de convênios ou a criação de programas específicos devem ser evitados, privilegiando-se a fixação de diretrizes gerais que respeitem a autonomia gerencial do Prefeito Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. Da Possibilidade de Projeto Indicativo

Para os dispositivos que padecem de vício de iniciativa (como o Art. 4º), o Regimento Interno oferece a solução do **Projeto Indicativo**:

Art. 136. O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência.

Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissão deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

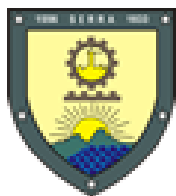
Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

III – CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, opina esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO COM RESSALVA** do Projeto de Lei nº 172/2025, **desde que seja suprimido o Artigo 4º**, por transbordar a natureza de diretriz de política pública e ingressar na seara de programa de governo com criação de atribuições e órgãos, o que usurpa a competência privativa do Prefeito (Art. 143, LOM), sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 06 de maio de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA Procurador N° Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA Assessor Jurídico N° Funcional 4113594-2

Serra/ES, 30 de abril de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

N° Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

N° Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310031003600370039003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

