



# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 06 de novembro de 2025.

**De:** Procuradoria

**Para:** Presidência

**Referência:**

Processo nº 355/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 72/2025

**Autoria:** RAPHAELA MORAES

**Ementa:** CRIA O PROGRAMA PROTETOR MICROEMPREENDEDOR, DEFINE OS PARÂMETROS PARA HOSPEDAGEM DE ANIMAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

**Ação realizada:** Parecer Emitido

**Descrição:**

Processo nº: 355/2025

Projeto de Lei nº: 72/2025

Requerente: Vereadora Raphaela Moraes

Assunto: “Cria o Programa Protetor Microempreendedor, Define os Parâmetros para Hospedagem de Animais e dá Outras Providências”.

Parecer nº: 747/2025

## PARECER DA PROCURADORIA GERAL

### 1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 72/2025, de autoria do Vereadora Raphaela Moraes, que “Cria o Programa Protetor Microempreendedor, Define os Parâmetros para Hospedagem de Animais e dá Outras Providências”.

Em seus fundamentos o Ilustre Vereador defende que “Este Projeto de Lei procura proporcionar suporte e auxílio ao protetor de animais que deseja oferecer os serviços de hospedagem de animais domésticos no Município, assim como também estabelece parâmetros claros, precisos e uniformes para que estes estabelecimentos possam se



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360036003A005400, 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

cadastrar enquanto serviço de hospedagem de animais. Incentivar o cadastramento de novas hospedagens é valorizar o trabalho que o protetor de animais já realiza voluntariamente, resgatando e cuidando de inúmeros animais abandonados diariamente. O presente Projeto de Lei também possibilita aumentar a quantidade de lares temporários disponíveis, viabilizando uma quantidade maior de resgates desses animais que vivem nas ruas”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação da constitucionalidade do Projeto de Lei, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento o projeto de Lei e justificativa, motivo pelo qual a Presidência desta Casa de Lei nos encaminhou os autos para a sua análise jurídica preliminar. Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, considerando a importância e urgência da proposta sob avaliação, passo a opinar de forma direta e objetiva.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

Ab initio, 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 elaborar pareceres escritos nos processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente 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.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer jurídico preliminar, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a um, a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; a dois, se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; a três, a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Em via reflexa, cumpre destacar que a aprovação de um projeto de lei também passa pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Do ponto de vista material, e atentando para a regra constitucional que prescreve a



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360036003A005400, 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

competência legislativa local dos municípios, percebe-se claramente que, não estando a matéria aqui tratada no rol daquelas de competência legislativa privativa da União ou dos Estados, não há óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

Este entendimento decorre do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Constituição Estadual e do art. 30, I e II, e 99, XXVIII, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da Câmara Municipal para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

## ***Constituição Federal***

***Art. 30. Compete aos Municípios:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;***

## ***Constituição Estadual***

***Art. 28. Compete ao Município:***

***I - legislar sobre assunto de interesse local;***

***II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;***

***Art. 30 - Compete ao Município da:***

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

***II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;***

A análise da constitucionalidade de um projeto de lei perpassa a verificação de sua conformidade com as regras de competência e com os princípios que regem a administração pública.

## ***a) Da Competência Legislativa Municipal***

Inicialmente, cumpre destacar que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A proteção ao meio ambiente, na qual se insere a proteção à fauna e o bem-estar animal, e o fomento a atividades econômicas locais são, sem dúvida, matérias de interesse local. Portanto, sob o aspecto da competência material, o Município pode, em tese, legislar sobre o tema.



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360036003A005400, 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

## **b) Da Iniciativa Legislativa e a Separação de Poderes**

O ponto nevrágico da análise, contudo, reside na iniciativa para deflagrar o processo legislativo. Conforme já mencionado, a Lei Orgânica do Município da Serra, em seu artigo 143, parágrafo único, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de 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 Projeto de Lei nº 72/2023, ao criar o "Programa Protetor Microempreendedor", estabelece um conjunto de ações, benefícios e obrigações que demandam a atuação direta de órgãos da Prefeitura. A implementação de um programa como este, que pode envolver cadastramento, fiscalização, concessão de benefícios (ainda que não financeiros diretos) e a articulação entre diferentes setores da administração (como Meio Ambiente, Saúde e Fazenda), implica, necessariamente, a criação de novas atribuições e a definição da estrutura de funcionamento de serviços públicos.

Mesmo que o projeto não crie um novo órgão, ele impõe à estrutura administrativa existente um novo conjunto de responsabilidades e rotinas. Essa imposição, quando parte do Poder Legislativo, caracteriza ingerência na organização e no funcionamento da administração, matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é clara ao afirmar que leis de iniciativa parlamentar que impõem obrigações e criam novas atribuições para órgãos do Poder Executivo são inconstitucionais por vício de iniciativa.

**STF - ADI: 4000 SP, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/05/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/06/2017 - Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. Ação direta julgada procedente.



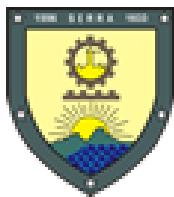


# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública.

**STF - RE: 1329296 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 03/10/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 06-10-2022 PUBLIC 07-10-2022 - Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.499/2018 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL.**  
Cuida-se, na origem, de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA em face da Lei Municipal 5.499, de 5 de julho de 2018, de origem parlamentar, que dispõe sobre a divulgação das listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Volta Redonda e da outras providências. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da norma, com efeitos ex tunc, aos fundamentos de que (a) a norma incorre em inconstitucionalidade formal, pois cria nova rotina e atribuições à Administração Pública Municipal; e (b) a norma padece também de inconstitucionalidade material, já que “importa em evidente e indevida interferência do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo” (Vol. 1, fl. 6). A respeito da matéria, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do ARE 878.911-RG, Tema 917 da Repercussão Geral, firmou tese no sentido de que: “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)”. A Lei Municipal 5.499/2018, do Município de Volta Redonda, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no mesmo sentido, em casos nos quais eram questionadas leis de iniciativa parlamentar que impunham à Administração a formação e divulgação de cadastros/listagens ( RE 1.298.077-AgR, Rel. Min.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 15/3/2021; RE 613.481, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/4/2014). Agravo Interno a que se nega provimento.

A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (Neste caso, o STF considerou a lei constitucional por entender que ela não criava novas atribuições, o que, por interpretação contrária, reforça o entendimento de que, se criasse, seria inconstitucional).

No caso do PL 72/2023, a criação de um programa com regras, parâmetros e fiscalização, como o "Protetor Microempreendedor", inevitavelmente gera novas rotinas e atribuições para a administração, configurando o vício.

## **c) Da Criação de Despesas**

Ademais, a execução de um programa dessa natureza, ainda que não preveja repasses financeiros diretos, gera despesas indiretas para a administração, como custos com fiscalização, alocação de pessoal e sistemas de controle. A ausência de previsão sobre o impacto orçamentário e financeiro dessas novas atividades representa um vício material que atenta contra as normas de responsabilidade fiscal.

Já 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 Comissões 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.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista que tratam da estruturação de órgãos do Executivo Municipal.

## **3. CONCLUSÃO**



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300039003300360036003A005400. 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

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 72/2025, por latente vício de iniciativa formal**, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, 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 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.

Serra/ES, 29 de outubro de 2025.

**FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA**

**Procurador**

Nº Funcional 4073096

**MAYCON VICENTE DA SILVA**

**Assessor Jurídico**

Nº Funcional 4113594-2

**Próxima Fase:** Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

**MAYCON VICENTE DA SILVA**



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360036003A005400, 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

## Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360036003A005400. Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves PÚblicas  
Brasileira - ICP-Brasil.

