



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

CÂMARA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO
COELHO

Protocolo: 0253 / 2022

Data: 24/06/2022

Hora: 15:50

Autor: Poder Executivo

Assunto: SIRVO-ME DO PRESENTE PARA
ENCAMINHAR VETO TOTAL AO PROJETO DE
LEI 48/2022

Engenheiro Coelho, 21 de junho de 2022.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 48/2022, AUTÓGRAFO Nº 55/2019.

Senhor Presidente;

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 37, III, da Lei Orgânica Municipal de Engenheiro Coelho decidiram vetar totalmente o Projeto de Lei nº 48/2022, que “PROÍBE A SOLTURA DE ANIMAIS EM ESPAÇOS E VIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, aprovado por essa nobre Câmara, pelos seguintes motivos.

RAZÕES DO VETO:

I – DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA APRESENTADA NA PROPOSIÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

De autoria do I. Vereador ADAURI DONIZETE DA SILVA, a propositura em questão “PROÍBE A SOLTURA DE ANIMAIS EM ESPAÇOS E VIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A propositura determina, em seus artigos 1º e 2º proibições, estabelece sanções e aplicações de penalidades com imposição de multas ao responsável identificado;

Em que pese a nobre intenção do ilustre Vereador, apresentamos, nesta oportunidade, veto total ao Projeto de Lei pelas razões técnicas e de interesse público que seguem.

Nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e do artigo 18, inciso I, da Lei Orgânica do Município, cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, se necessário.

Acerca da propositura, manifesta nos seguintes termos:

Não há dúvida de que a matéria em questão - PROÍBE A SOLTURA DE ANIMAIS EM ESPAÇOS E VIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO – é de interesse local, portanto, de competência municipal, nos termos do dispositivo no artigo 30, inciso I, da CF/88, porém ainda quanto a sua constitucionalidade, vislumbramos vício de iniciativa.



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

As normas que tratam de reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo tem como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que seve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. **Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.**

Demais, a Municipalidade está em processo de confecção do Código de Postura do Município em que o objeto da propositura está em análise, para definição e criação de atribuições, capacitações e orçamento próprio para efetivo cumprimento das medidas necessárias. Devendo, para tanto, acolher os animais errantes em situação de abandono, em conformidade com as normas constitucionais, ambientais e sanitárias aplicáveis.

Deve promover campanhas educativas objetivando conscientizar a população dos riscos da criação e circulação de animais em estado de soltura às margens de rodovias asfaltadas e nas ruas desta cidade, antes de instituir penalidades e sanções;

No caso, trata-se de lei de polícia administrativa que não se situa na esfera da reserva ao disciplinar sanção administrativa nas hipóteses de descumprimento e reincidência de soltura de animais, impondo obrigações aos particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo.

Ante o exposto, sugerimos o veto ao inteiro teor do projeto de lei, por violar o disposto no artigo 61, §1º, II da Constituição Federal, em diversos dos seus dispositivos.

É certo que, ao cometer encargos ao Município, na medida em que a norma cria penalidade ao infrator, como notificações e multas, a propositura invade esfera de competência privativa do Poder Executivo Municipal, por dispor de sobre atribuições de órgãos da administração, ferindo dessa forma o princípio da harmonia e independência dos Poderes e configurando vício de iniciativa.

Em tema concernente à organização, funcionamento e atribuições de órgãos que integram a Administração Pública, a implementação da providência está reservada aos Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária.

Nesse sentido, embora o projeto de Lei tenha sido aprovado em plenário, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

no artigo 5º, “caput”, §1º e §2º da Constituição do Estado, bem como a Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 1º.

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição Estadual

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município

Art. 1º - O Município de Engenheiro Coelho é uma unidade da República Federativa do Brasil e do Estado de São Paulo, com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, Constituição Estadual e por esta Lei Orgânica.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que criem atribuições aos órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 33, parágrafo único, inciso II e artigo 47, inciso VII:

Art. 33 – A iniciativa de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos legais;

Parágrafo Único – São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre :

(...)

II – organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária;

Art. 47 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

VII – dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, mediante prévia autorização da Câmara;

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnico legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes: “Defeitos formais, tais como **a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total**, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas”. (grifei)

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.)

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DO DISPÊNDIO NÃO PREVISTO

Em um segundo momento, passo a discorrer acerca da violação ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

O Princípio da Legalidade é preceito basilar para todo o ordenamento jurídico, tal princípio está previsto – referente à atividade orçamentária – no artigo 165 da Constituição Federal.

Exige-se para a configuração e atendimento ao Princípio da Legalidade, que haja obediência à formalidade imposta pela Carta Magna. Assim, as normas orçamentárias devem estar previstas em lei.





Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Isso dado que, além de criar obrigações ao Executivo, a referida proposta de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos decorrentes da fiscalização da proibição de animais que, no caso, são evidentes, haja vista que ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.

Dessa forma, caso a Proposição sub examine fosse sancionada, estar-se-ia criando um dispêndio não previsto ao Poder Público Municipal, ferindo, por conseguinte, o disposto no art. 167 da Constituição Federal, de 1988, e do art. 161 da Constituição Estadual, de 1989, em razão da inobservância dos limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, cabe somente à lei a regulamentação da matéria orçamentária, não respeitando tal regra o ato realizado pelo Executivo será eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade, de modo que o projeto como um todo e, principalmente o seu artigo 3º, configura ofensa ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

Ademais, o conteúdo do Projeto de Lei sob exame, no tocante ao cumprimento da sua cláusula de vigência, gera gastos e não traz a indicação dos recursos disponíveis que irão suprir as despesas que o Município terá para colocá-lo em prática, contrariando, deste modo, o artigo 90, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Engenheiro Coelho, que assim dispõe:

Art. 90 – É vedado:

I – início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica, por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

É certo que, quando a norma infraconstitucional não se ajusta a princípio ou preceito constitucional, ela não pode emergir na ordem jurídica maculada deste defeito, sendo a alternativa indicada, neste momento, o veto emanado do Poder Executivo.

Ainda nesse sentido podemos citar os artigos 25, 144 e 176, inciso I, todos da constituição do Estado de São Paulo, senão vejamos:

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

(...)



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

Ademais, a presente proposição não cumpriu com a determinação constante no artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000, em seu art. 15 e seguintes também prevê o seguinte:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Assim, ao obrigar a implantação de fiscalização com imposição de multas ao responsável pela soltura e abandono de animais, no município sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa, a presente proposição ofende os dispositivos legais citados anteriormente.

Foi fixada no julgamento de mérito de repercussão geral. Veja-se a ementa do ARE 878.911, paradigmático do Tema 917:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE 878.911 RG, relator ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016, DJe de 11/10/2016, grifos dos autores).

Necessidade de realização de estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo para a sua aprovação o ADCT instituiu requisito formal e técnico para a primeira etapa do processo legislativo. Na prática, o parâmetro já foi utilizado pela Corte Constitucional para reproduzir a "personalização" da iniciativa. A título ilustrativo confira-se o precedente:

"Constitucional. Tributário. Imunidade de igrejas e templos de qualquer crença. Icms. Tributação indireta. Guerra fiscal. Concessão de benefício fiscal e análise de impacto orçamentário. artigo 113 do adct (redação da ec 95/2016). Extensão a todos os entes federativos. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o artigo 155, § 2º, XII, 'g', da CF — à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) —, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do artigo 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente" (ADI 5.816, relator ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019, grifos dos autores)

Assim, observada a incompletude do processo legislativo da presente proposição, imperioso reconhecer sua inconstitucionalidade formal.


Note-se, portanto, que o entendimento jurídico de inconstitucionalidade formal neste projeto não subtrai do Nobre Vereador a faculdade de iniciar novo processo legislativo da mesma matéria, desde que proceda ao estudo do impacto da medida.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, aliada à violação aos Princípios da Separação dos Poderes e da Legalidade Orçamentária, venho através deste **DECIDIR** pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei n.º 48/2022.

Encaminhe-se ao Gabinete para conhecimento e providencias.

Atenciosamente,


ZEEDIVALDO ALVES DE MIRANDA
Prefeito do Município