Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo

Veto 3/2023

OFÍCIO Nº. 0368/2023-GAP

Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53

Paraguaçu Paulista-SP, 23 de maio de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Paulo Roberto Pereira
Presidente da Câmara Municipal
Rua Guerino Mateus, 205, Jardim Paulista
19703-060 Paraguaçu Paulista-SP

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 07/2023 (Autógrafo nº 24/2023), de autoria do Vereador Marcelo Gregório.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 57 combinado com o inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica do Município, decidi pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 07/2023 (Autógrafo nº 24/2023), de autoria do Vereador Marcelo Gregório, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade dos responsáveis por pet shops e por estabelecimentos assemelhados ou que prestem qualquer tipo de serviço voltado a animais, notificar às autoridades policiais indícios de maus-tratos detectados em animais atendidos".

Ouvida, a Procuradoria Jurídica do Município manifestou-se pelo veto integral ao projeto de lei pelas seguintes RAZÕES:

"De início, cumpre salientar que essa Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão é do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011). Como diz Justem Filho (2014. p. 689) "o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica", ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

E da análise que nos compete, quanto as questões estritamente jurídicas e de índole legal/constitucional, verificando o presente projeto de Lei, frente a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Orgânica Municipal, **opinamos pelo seu veto**. Justifico.

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

De início, transcrevo de plano a norma ora analisada:

> Art. 1° Os responsáveis por pet shops, que prestam serviço de banho e tosa, e por estabelecimentos assemelhados ou que prestem qualquer tipo de serviço voltado a animais domésticos, domesticados ou silvestres, ficam obrigados a notificar às autoridades policiais indícios de maus-tratos detectados nos animais atendidos.
> Art. 2º A notificação de que trata esta lei se dará em conformidade com a Lei Estadual nº 17.640, de 17/02/2023.
> Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

A questão é objetiva e legal.

Como sabido, é de **competência exclusiva do Poder Executivo** a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, que envolvam função dos órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Desta forma, na medida em que o Poder Legislativo do Município edita lei para criar ou autorizar o Poder Executivo a criar um novo programa (ação governamental, nos termos da LRF), de forma a discipliná-lo de forma total ou parcial, com atribuições de ônus e deveres, acaba por invadir as prerrogativas conferidas pela Constituição Federal ao Chefe do poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição Federal, no artigo 5º da Constituição Estadual e, por conseguinte, na Lei Orgânica do Município.

In casu, não se questiona o reconhecimento e a importância da proteção a saúde e do bem estar dos animais; o que se questionam são as atribuições que se originam ao Município, o que evidenciam que se estabelece deveres em caráter de polícia administrativa.

Veja que a partir do presente projeto de lei, serão criadas intrínsecas ao Poder Executivo, notadamente ao setor de fiscalização, acerca das atividades que deverão ser desenvolvidas, seja de ordem organizacional, seja de ordem de fiscalização, destinadas ao gerenciamento (inclusive) de eventuais penalidades que venham a ser encontradas.

E nesse ínterim, como destacado no parágrafo anterior, a criação de serviços que prevejam novas obrigações e despesas 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. Assim, privativa do Poder Executivo, o que configura latente violação a prerrogativa de competência de iniciativa e também de matéria. Nesse sentido, o comando contido na Constituição Federal, na Constituição do Estado de São Paulo e na Lei Orgânica do Município.

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

Constituição Federal:

Art. 61. [...].
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República (Leia-se Chefe do poder Executivo) as leis que:
[...]
II - disponham sobre:
[...]
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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.
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.
Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
[...]
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
[...]
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;
Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
Artigo 176 - São vedados:
I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;
[...]
III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;

Lei Orgânica do Município:

Art. 55. [...]
§3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:
[...]

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

> III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

E ainda:

> Art. 70 - Compete, privativamente, ao Prefeito:
> [...]
> IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;
> V - sancionar, promulgar e mandar publicar as leis, indicando sua autoria, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
> VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;
> VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

E nessa esteira, destaco o ensinamento do professor e mestre Hely Lopes Meirelles:

> [...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. [...] O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante [...].

E mais:

> todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Há de se concluir, que quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais, o que deve ser invalidado, em cumprimento a ordem constitucional e infraconstitucional.

Ainda, é inequívoca a “mens legis” no sentido de que o Projeto de Lei visa disciplinar ações governamentais. E ações governamentais que se traduzem por criação, expansão ou aperfeiçoamento, no dizer do art. 16, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Logo, seja criação, seja expansão ou aperfeiçoamento, a implantação das novas ações governamentais implicará, inexoravelmente, em aumento da despesa pública e, neste cenário, despontam as exigências cristalizadas no art. 16 da Lei

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

Complementar nº 101/2000, de índole constitucional, por força do disposto no art. 166, § 3º, II da Constituição Federal. Nesta pisada, é momento de colacionar decisão do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, cuja ementa diz:

> **PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941 E 16 DA LC 101/2000. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (Recurso Especial nº 1.766-020-TO Relator Ministro Benedito Gonçalves.). Colhe-se do voto do Nobre Ministro os seguintes trechos: O Tribunal a quo manifestou-se sobre a questão controversa adotando as seguintes razões de decidir: Deve ser mantida a sentença que, observando o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) - ante a não comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público**. (grifo nosso).

Ad argumentandum tantum, em que pese o respeito as opiniões contrárias, impõe ainda registrar que aqui não se questiona as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo Municipal, vez que não se olvida que este possa criar leis. Contudo, nos cabe apenas pontuar que essas legislações devam ser criadas sem que haja usurpação do Poder Executivo Municipal, pois necessário esclarecer que as referidas normas não podem em hipótese alguma alterar a estrutura ou as atribuições dos órgãos públicos; questão esta que já fora amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, que inclusive firmou a tese 917, em caráter de repercussão geral, em razão do princípio da reserva de administração e separação dos poderes. Vejamos a Jurisprudência:

> RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

> institucionais (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

E mais:

Destaco que esse entendimento foi pacificado pelo C. Supremo Tribunal de Justiça, no julgamento da ADI 2730, de relatoria da Exma. Ministra Carmen Lúcia. Vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTENCIA AS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VICIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
> 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado, art. 61, §1º, inciso II, alinea "e", da Constituição da República. Princípio da Simetria. Precedentes [...] ADI nº. 2730"

Adiante, também importa destacar que já há Lei Estadual regulamentando o tema (Lei Estadual nº 17.640/2023), pelo que se vislumbra violação à repartição de competências estabelecidas pela Constituição Federal; ensejando indelével inconstitucionalidade formal do projeto de lei em tela, conforme dispõe a Carta Política:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ademais, o projeto de lei em discussão não preenche os requisitos estabelecidos no âmbito de competência legislativa dos municípios; uma vez que o tema não é de particular interesse local, tampouco se trata de suplementação da Lei Estadual, pelo contrário, limitando-se a repetir seu conteúdo, ensejando indesejável inflação legislativa.

Por fim, ainda que se considere que o C. Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 3942, alterou a jurisprudência com o propósito de permitir a propositura de ações pelo Poder de Legislativo, antes de competência exclusiva do Poder Executivo em decorrência da criação de despesas; porém, desde que: a) haja identidade da matéria; e b) a emenda parlamentar esteja acompanhada: b.1) da estimativa de despesa; b.2) respectiva fonte de custeio; requisitos estes que não se encontram presentes na norma trazida.

Por todo o exposto, com fundamento no art. 61, §1º, inciso II, alínea "b" e art. 55, §3º, inciso III, ambos da Constituição Federal, no arts. 5º e 47, incisos II, XI e XIV, 144, 174, incisos I, II e III, e 176, I e III, todos da Constituição Bandeirante, e no art. 70,

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

incisos IV, V, VI, VII, opino pelo VETO do presente projeto de Lei, em face de sua inconstitucionalidade.

É o nosso parecer.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei nº 07/2023, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente.

ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)
Prefeito

ATS/LTJ/FHB/ammm
OF

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf

Assinado por: ANTONIO TAKASHI SASADA:09978620842, 2023.05.24 08:50:26 BRT

Veto 3/2023 Protocolo 36437 Envio em 24/05/2023 08:50:53
Assinado digitalmente conforme Resolução nº 113, de 06 de julho de 2021, por Antonio Takashi Sasada.
Este documento é uma cópia da versão original disponível em: https://sapl.paraguacupaulista.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/19749/19749_original.pdf