



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 032/2021

Santa Luzia, 24 de março de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base nos §§ 1º e 2º do art. 53 e no inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO PARCIAL** ao *caput* e aos incisos I a III do *caput* do art. 4º da Proposição de Lei nº 014/2021, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais – CMPDA, e dá outras providências”, de autoria do vereador Paulo Bigodinho.

Antes de se adentrar propriamente ao mérito, aclarasse que o objeto da proposta *sub examine* é louvável, haja vista que, conforme justificativa¹ do nobre *edil* “a presente propositura fundamentou-se na estreita relação entre homens e animais e na indissociável correlação entre bem-estar animal e saúde pública, para o que se faz necessário viabilizar instrumentos e meios efetivos de implementação de projetos, programas e ações destinados ao controle animal, promoção do bem-estar e adoção de medidas de prevenção de zoonoses e demais agravos, visando aperfeiçoar serviço essencial ao bem-estar comum e da sociedade”.

No entanto, verifica-se que o dispositivo aqui analisado da Proposição nº 014/2021, é dotado de contrariedade ao interesse público, nos seguintes termos:

Razões do Veto:

I – DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA OPOR VETO PARCIAL E SANCIONAR A PARTE DA NORMA NÃO VETADA

Preliminarmente, faz-se *mister* ressaltar a competência do Chefe do Poder Executivo para sancionar ou vetar (integral ou parcialmente) os Projetos de Lei enviados após a

¹ Link disponível para consulta em: <http://200.187.70.77/cmsantaluzia/spl/processo.aspx?id=16390&tipo=1&termo=Conselho+Municipal+de+Prote%u00e7%u00e3o+e+Defesa+dos+Animais>





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

aprovação da respectiva Proposição pela Câmara Municipal. Assim dispõem o *caput* e o § 1º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 53. Aprovado o projeto de lei, este será enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º O Prefeito considerando o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do seu recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.

.....”
(grifos acrescentados).

Em complemento, o inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica prevê ainda a competência do Chefe do Executivo para, dentre outras atribuições, vetar no todo ou em parte os projetos de lei aprovados pela Câmara, por inconstitucionalidade ou por interesse público justificável.

Dessa forma, considerando que o *caput* e incisos I a III do *caput* do art. 4º da proposta *sub examine* são contrários ao interesse público, faz-se necessário o presente veto parcial da Proposição de Lei nº 014/2021 e a concomitante sanção da parte não vetada da norma.

Nesse sentido, cita-se a recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Ordinário nº 706.103 – Minas Gerais, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em que se discutiu à luz dos §§ 2º, 5º e 7º do art. 66, bem como do § 2º do art. 125, ambos da Constituição Federal, de 1988, a possibilidade, ou não, de promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, de parte de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto.

Destarte, na apreciação do Tema 595, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: **“é constitucional a promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, de parte incontroversa de projeto da lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos”**.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Ademais, transcreve-se ainda a brilhante e esclarecedora ementa da supracitada decisão do STF, a fim de deixar ainda mais cristalina e evidente a competência do Chefe do Executivo, *in casu*, para opor veto parcial e sancionar a parte não vetada da norma:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 595). DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROMULGAÇÃO, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE PARTE DE PROJETO DE LEI QUE NÃO FOI VETADA, ANTES DA MANIFESTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELA MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OU ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO LEGISLATIVO. REJEIÇÃO DO VETO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PROMULGAÇÃO DESSA SEGUNDA PARTE A INTEGRAR A LEI ANTERIORMENTE JÁ PROMULGADA. CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO (ARTIGO 66, § 7º, DA CRFB/88). SITUAÇÃO QUE NÃO INVALIDA A PARTE INCONTROVERSA E JÁ PROMULGADA DO PROJETO DE LEI APROVADO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O poder de veto atribuído ao Chefe do Poder Executivo afigura-se como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), ínsito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes.

2. A Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Poder Legislativo, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (artigo 66, §§ 4º, 5º e 7º, da CRFB/88).

3. A oposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

4. *A rejeição legislativa do veto acarreta o dever de sua promulgação (artigo 66, § 7º, da CRFB/88), cujo descumprimento caracteriza omissão inconstitucional dos Poderes Executivo e Legislativo frente à ausência de encerramento do processo legislativo.*

5. *A caracterização dessa omissão inconstitucional atrai a possibilidade de controle judicial, todavia revela-se inapta a acarretar a promulgação automática dos vetos parciais derrubados, tampouco macula de inconstitucionalidade a parte anteriormente já sancionada e promulgada.*

6. *Concluído o processo legislativo quanto a essa parte, a promulgação da parte incontroversa sancionada é medida de rigor, sem que exsurja qualquer vício de inconstitucionalidade, seja pela ausência de violação ao princípio da separação dos poderes, seja pela inexistência de ultraje às normas constitucionais relativas ao processo legislativo.*

7. *In casu, é constitucional a Lei Municipal 2.691/2007 de Lagoa Santa/MG, eis que quanto à parte inicialmente promulgada foram fielmente atendidas as etapas do procedimento legislativo, suprida a omissão inconstitucional quanto à parte restante pela superveniente promulgação da derrubada dos vetos, por ato posterior do Presidente da Câmara Municipal.*

8. *Recurso extraordinário PROVIDO, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, da parte incontroversa de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos.”(grifos acrescidos).*

Ademais, no mérito, a citada decisão ressalta ainda que tal entendimento alcança todo o ordenamento jurídico, uma vez que os Estados e Municípios devem obedecer às mesmas regras do processo legislativo do âmbito federal, à luz da necessária simetria federativa na questão.

Na mesma decisão acima descrita, o Ministro Presidente do STF, Alexandre de Moraes, complementou ainda o seguinte em seu voto:





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“Embora este seja o entendimento referente ao Processo Legislativo no âmbito Federal, aplica-se perfeitamente ao caso em apreço, por simetria, considerando que as normas constitucionais que tratam da matéria são de observância obrigatória para os demais entes federados.(...)”

Além disso, esse entendimento alinha-se perfeitamente ao adotado por esta SUPREMA CORTE, a respeito do veto parcial e o início da vigência da lei, no julgamento do RE 85.950/RS, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, o qual, embora tenha sido julgado sob a égide de Carta Magna pretérita, entendo que, por sua total conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, conforme artigos antes citados, merece ser confirmado no presente caso sob a sistemática da repercussão geral.”

A propósito, veja-se a ementa do referido julgado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. HONORARIOS DE ADVOGADO. INICIO DA VIGENCIA DE PARTE DE LEI CUJO VETO FOI REJEITADO. SEGUNDO DECISÕES RECENTES DE AMBAS AS TURMAS DO STF (RE 81.481, DE 8.8.75; RE 83.015, DE 14.11.75; E RE 84.317, DE 06.4.76), CONTINUA EM VIGOR A SÚMULA 512. QUANDO HÁ VETO PARCIAL, E A PARTE VETADA VEM A SER, POR CAUSA DA REJEIÇÃO DELE, PROMULGADA E PUBLICADA, ELA SE INTEGRA NA LEI QUE DECORREU DO PROJETO. EM VIRTUDE DESSA INTEGRAÇÃO, A ENTRADA EM VIGOR DA PARTE VETADA SEGUE O MESMO CRITÉRIO ESTABELECIDO PARA A VIGENCIA DA LEI A QUE ELA FOI INTEGRADA, CONSIDERADO, POREM, O DIA DE PUBLICAÇÃO DA PARTE VETADA QUE PASSOU A INTEGRAR A LEI, E, NÃO, O DESTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE.” (Segunda Turma, DJ 31-12-1976 PP-11240 EMENT VOL-01047-05 PP-01241).” (grifos acrescidos).

Dessa forma, resta devidamente comprovada a legitimidade e a observância ao correto trâmite de sanção da parte não vetada da Proposição de Lei, sendo que, na eventual rejeição do presente veto, o texto do dispositivo aqui rechaçado, será apenas incorporado ao restante da Lei que já estará em vigor.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

II – DA PARIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS E DO CONTROLE SOCIAL

O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, de 1988, determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. E, nesse sentido, os conselhos municipais se consagraram como sendo uma das formas de expressão da participação social constitucionalmente assegurada.

Dessa forma, segundo conceituação extraída do artigo publicado na Revista Espacios², os conselhos podem ser entendidos como espaços públicos com caráter permanente e que possibilitam um aperfeiçoamento da democracia, **possibilitando a discussão e argumentação entre representantes da sociedade civil, do Estado e da iniciativa privada.**

Portanto, segundo Assis³, os conselhos municipais são espaços públicos de participação institucionalizados pelo Estado, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas.

Em âmbito federal, percebe-se que algumas legislações de áreas específicas preveem que a sociedade e os governos participem em conjunto, citem-se como exemplos:

a) Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que “Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, que determina em seu art. 30 que é condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata a referida Lei Federal, que o Conselho de Assistência Social tenha composição paritária entre governo e sociedade civil; e

b) Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, que determina em seu inciso II do *caput* do art. 88 que a criação de conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente tem assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

Já em âmbito municipal, citem-se como exemplos os seguintes conselhos:

² Link disponível para consulta em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n03/a17v38n03p20.pdf>

³ *Apud* Assis, S. G. (Org.), (2009). Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

a) Conselho Municipal de Meio Ambiente – CODEMA, cuja composição é paritária conforme o art. 6º da Lei nº 3445, de 27 de novembro de 2013;

b) Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, cuja composição também é paritária nos termos do art. 3º da Lei nº 1741, de 21 de dezembro de 1994.

Logo, a paridade nos conselhos das mais variedades esferas de governo, é uma forma importante de garantir uma participação efetiva da sociedade. Nessa seara, note-se que costumeiramente a população indica metade dos conselheiros e o Poder Público indica a outra parte.

Sendo assim, a paridade indica que tanto os representantes da população quanto do Poder Público têm força igual dentro do Conselho, que deve funcionar como um órgão colegiado.

Salienta-se que nas palavras de Assis⁴, um conselho só funciona bem se houver cuidado com três aspectos importantes: a dimensão administrativa, a dimensão técnica e a dimensão política.

Ocorre que, indo na contramão de todo o exposto e em flagrante contrariedade ao interesse público, a composição do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais sugerida no *caput* e incisos I a III do *caput* do art. 4º da proposta não observou a paridade.

Isso porque, seguindo-se os dispositivos citados, o Poder Público teria 03 (três) representantes, sendo 01 (um) da Câmara Municipal e 02 (do Poder Público Municipal), enquanto os representantes da sociedade civil seriam 04 (quatro).

Destaca-se que a não observância da paridade na composição de um conselho já foi, inclusive, objeto de ação civil pública, conforme julgado a seguir da Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE. LEI ESTADUAL DO MARANHÃO 7.528/2000. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NOS CONSELHOS DE SAÚDE. LEI FEDERAL 8142/90. COMPOSIÇÃO PARITÁRIA. ILEGALIDADE DA

⁴ *Apud* Assis, S. G. (Org.), (2009). Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Link disponível para consulta em: <https://www.scielo.br/pdf/pe/v17n4/a04v17n4.pdf>





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA
INDICAÇÃO DE REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE SAÚDE DO ESTADO DO MARANHÃO COMO REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PARIDADE SUPRIMINDO PARCELA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. Cuida-se de apelação interposta contra sentença que acolheu os pedidos formulados pelo MPF confirmando a antecipação dos efeitos da tutela concedida suspendendo o repasse dos recursos do SUS ao Estado do Maranhão, determinando ainda, que a administração dos mesmos permaneça sob o encargo da União, até a regularização da composição do Conselho Estadual de Saúde. (...)” (grifos acrescentados) (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 0007518-97.2001.4.01.3700. Desembargadora Federal Selene Maria De Almeida)

Sendo assim, adotar a forma paritária na composição do conselho, ou seja cada segmento indicando metade dos seus representantes, é uma configuração⁵ que coaduna para um equilíbrio de poder.

Além disso, note-se que quando municípios da região elaboraram leis criando conselhos municipais com objetos semelhantes ao Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais, observou-se a paridade entre os membros.

Cite-se como exemplo o Município de Contagem, que determinou no art. 4º da Lei Municipal nº 5.109, de 23 de novembro de 2020, que “Cria o Conselho Municipal do Bem-Estar dos Animais (COMBEA) e o Fundo do Bem-Estar Animal”, que o mencionado conselho seria constituído por 10 (dez) membros, sendo cinco representantes do Poder Público e cinco representantes da sociedade civil.

III – DA RESOLUÇÃO Nº 1.236 DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA

Outro ponto que merece destaque e que, inclusive, foi suscitado pela Secretaria Municipal de Saúde⁶, quando consultada acerca da viabilidade da proposta, é sobre a

⁵ Link disponível para consulta em: https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf

⁶ Comunicação Interna nº 319/2021





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

necessidade de o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais ter em sua composição um médico veterinário.

Isso porque, conforme preconiza o art. 4º da Resolução nº 1.236, do Conselho Federal de Medicina Veterinária, de 26 de outubro de 2018, “*é dever do médico veterinário e do zootecnista manter constante atenção à possibilidade da ocorrência de crueldade, abuso e maus-tratos aos animais*”.

E, nessa esteira, embora a citada Resolução nº 1.236, de 2018, seja uma norma de caráter infralegal, é necessário observar o sistema que compõem determinada área, pois de nada adianta produzir uma norma jurídica se ela, uma vez em vigor, não será aplicada de maneira adequada na sociedade por não respeitar as definições existentes, ainda que esses conceitos sejam, conforme dito, de ordem infralegal.

Nesse contexto, ensina Victor Nunes Leal⁷ que o Direito deve possuir organicidade, isto é, sistematização, a fim de que não haja entre as diversas regras e princípios jurídicos contradições, antinomias ou ilogicidades. Deve o Direito, portanto, caracterizar-se como um sistema, como um conjunto de elementos coordenados entre si, formando uma estrutura orgânica.

Prossegue Victor Nunes Leal⁸ que o legislador deve, tanto quanto possível, redigir as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a harmonia interna de suas disposições, mas também sua colocação harmônica no conjunto de atos vigentes.

Nesse contexto, mostra-se oportuno citar mais uma vez a Lei Municipal nº 5.109, de 2020, do Município de Contagem, a qual prevê expressamente que o Conselho Municipal do Bem-estar Animal será composto por 01 (um) representante eleito entre as Clínicas Veterinárias sediadas no município, sendo necessariamente médico veterinário.

IV – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Dado o exposto, determinar que a composição do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais não observe a paridade, mostra-se contrário ao interesse público, tendo em vista que o Poder Público possui técnicos, que lidam constantemente com matérias

⁷ LEAL, Victor Nunes. Técnica Legislativa. In: Problemas de Direito Público. Apud OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014

⁸ LEAL, Victor Nunes. Técnica Legislativa. In: Problemas de Direito Público. Apud OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA
similares às atribuições do mencionado Conselho, e, que, por conseguinte, podem contribuir para as deliberações deste.

Logo, os conselhos instituídos pelo Município devem ter a participação de representantes do Poder Público e da sociedade e, na medida do possível, paritariamente; isto é, cinquenta por cento de integrantes de origem estatal e os outros de origem popular.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **VETO PARCIAL** ao *caput* e aos incisos I a III do *caput* do art. 4º da Proposição de Lei nº 014/2021, devolvendo-a, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

PREFEITO
Delegado Christiano Xavier
Mat. 34.771

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO MUNICIPAL

Prefeitura Municipal de Santa Luzia	
PUBLICADO EM	24/03/2021
NOME:	Carla Rubia da C. Dias
MATRÍCULA:	Mat. 19167
	<i>Carla</i>
SETOR DE PROTOCOLO	

