



**MENSAGEM Nº 036/2021**

Santa Luzia, 14 de abril de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base no § 1º do art. 53 e no inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO integral à Proposição de Lei nº 041/2021**, que *“Institui o programa Pet Amigo no Município de Santa Luzia”*, de autoria do Vereador Glayson Johnny.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam, temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade, nos termos e fundamentos apresentados a seguir.

**Razões do Veto:**

**I - DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA APRESENTADA NA PROPOSIÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS**

Verifica-se que a pretensão do eminente legislador é instituir um programa denominado “Pet Amigo” com o objetivo de coletar, recondicionar, armazenar e distribuir gêneros alimentícios e utensílios para animais, conforme se depreende da leitura do *caput* do art. 1º da proposta *sub examine*.

E, nesse sentido, embora o tema seja relevante, está claro que a regra de fixação de competência para a iniciativa de processo legislativo não foi observada, posto que compete ao Prefeito Municipal iniciar o presente Projeto de Lei, já que a **matéria em comento é uma medida administrativa típica de gestão reservada ao Executivo Municipal.**

**II - DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA**





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Isso porque, no momento em que se pretende instituir programa a ser seguido pelo Poder Executivo denominado “Pet Amigo”, acaba-se por invadir as atribuições da Administração Municipal, tendo em vista que a proposta determina que:

- a) a distribuição dos gêneros alimentícios e dos utensílios coletados será regulamentada pelo Poder Executivo;
- b) caberá ao Poder Executivo organizar e estruturar o citado Programa;
- c) caberá ao Poder Executivo, por meio de seu órgão competente, fiscalizar os beneficiários do mencionado Programa; e
- d) compete ao Poder Executivo regulamentar e fornecer incentivos fiscais aos doadores do referido Programa.

**Nessa perspectiva, caso a norma seja sancionada, evidente que ficará a cargo do Poder Executivo toda a estruturação, fiscalização e execução do programa “Pet Amigo”, evidenciando, por conseguinte, a inconstitucionalidade da proposição, em razão da inobservância do princípio da separação dos Poderes.**

O supracitado princípio encontra-se consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, bem como no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, que dispõem, respectivamente, o seguinte:

*“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescidos)*

*“Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescidos)*

Sendo assim, a proposta objeto desta Mensagem, trata-se de hipótese de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, **ainda que estabeleça apenas uma faculdade ao Prefeito Municipal**, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como ocorreu na espécie.

Nesse contexto, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao entender ser inconstitucional a Lei Municipal nº 14.227, de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que “*Institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá*





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

*outras providências*”, em razão da invasão de competência do Chefe do Poder Executivo e o desrespeito ao princípio constitucional da separação de poderes.

Veja-se:

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências”. Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019)*

Sendo assim, note-se que outros municípios já tentaram, por meio de suas respectivas Câmaras Municipais, elaborar projetos de lei com objetivos similares ao da proposta em comento, os quais foram arquivados ou, no caso de sanção da norma, esta foi declarada inconstitucional pelo respectivo tribunal de origem.

Cite-se como outro exemplo, o Projeto de lei<sup>1</sup>, que *“Institui o programa Banco de Ração e Utensílios para Animais, no Município de Gravataí e dá outras providências*”, do Município de Gravataí, que foi arquivado pela nobre Casa Legislativa, em virtude de a citada proposição instituir programa para recolhimento e doação de alimentos e utensílios para animais, que deverá ser implementado pelo Executivo, Poder que tem como função precípua a de gestão.

Portanto, resta evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, e no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade por impor, claramente, obrigações ao Poder Executivo Municipal.

<sup>1</sup> Link disponível para consulta em: <http://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/parecer-1-2019-do-a-projeto-de-lei-4-2019-arquivado-266412>





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Soma-se a isso o fato, conforme manifestação do Ministério Público de São Paulo<sup>2</sup>, que ainda que a proposta contenha mera autorização e/ou permissão padecerá de inconstitucionalidade, tendo em vista que houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas no texto.

Sendo assim, a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. E, nesse sentido, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (grifos acrescentados)*

<sup>2</sup> Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade.MPSP. Link disponível para consulta em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIIns\\_3\\_Pareceres2015/TJ%20-%202149876-73.2015.8.26.0000%20-%20MIRASSOL](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%202149876-73.2015.8.26.0000%20-%20MIRASSOL)





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Destaca-se, no que diz respeito às competências dos Poderes, lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, *in verbis*:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão-somente preceitos para sua organização e direção.*

.....  
*A interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.*

.....  
*[...] 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.” (grifos acrescentados).*

Portanto, a Proposição nº 041/2021 imiscuiu-se na esfera privativa do Prefeito, até porque, na realidade, a organização e funcionamento da máquina administrativa, são atos exclusivos dele, o que restou inobservado na hipótese versada.

### III – DO INDEVIDO LAPSO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A PROPOSTA

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo : Malheiros, 2008, p.618.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Ademais, observa-se que o art. 10 da proposta *sub examine* determina que:

“Art. 10. O Executivo Municipal regulamentará esta Lei no prazo de **90 (noventa) dias**, contados da data de sua publicação.” (grifos acrescentados)

Ocorre que o **poder regulamentar pertence à Administração Pública**, de maneira que é o Chefe do Executivo, nos limites da lei, disciplinar como se dará seu cumprimento *interna corporis*.

Dessa forma, resta indubitado que o mencionado dispositivo evidencia mais uma vez a afronta ao princípio da separação de poderes. Há muito, os tribunais pátrios já firmaram o entendimento que nada impede ao Legislativo, em caráter genérico, fincar a necessidade de regulamentação específica de certo (s) ponto (s) do instrumento legal por ele criado, desde que o instrumento seja de sua competência. A censura, todavia, especificamente no que tange ao citado art. 10, reside na instituição de prazo para o desempenho, pelo Executivo, de seu poder regulamentar.

Nessa perspectiva já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 8.437, de 11.06.15 do Município de Jundiaí, instituindo, na rede municipal de ensino, o fornecimento de merenda escolar diferenciada para os alunos diabéticos, obesos e celíacos. Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regule a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Procedente, em parte, a ação.**” (ADI nº 2155233-97.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 01.02.2017).(grifos acrescentados)

**Destarte, a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual não pode o legislador impor prazo para que leis sejam regulamentadas.**

#### IV – DA CONCLUSÃO





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a benevolente intenção do legislador, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal e estadual, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ainda que travestidas de mera autorização.

Sendo assim, a proposta se mostra inconstitucional por vício de iniciativa, em clara ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes consagrado no art. 2º da Magna Carta e no art. 6º da Constituição Estadual, de 1989, haja vista que pretende instituir um Programa que deverá ser implementado, fiscalizado, executado e regulamentado pelo Poder Executivo.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **veto total** à **Proposição de lei nº 041/2021**, 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 DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA**

Prefeitura Municipal de Santa Luzia	
PUBLICADO EM:	04/04/2021
NOME:	Rosa Ângela de Souza
MATRÍCULA:	MAT. 10884
SETOR DE PROTOCOLO	

