PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Gabinete da Prefeita

OFÍCIO Nº 180/2021/DAO

A Sua Excelência o Senhor
Cristiano Silva
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas – RS

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei n.º 3560/2021 (Of. Leg. n.º 0214/2021), cuja ementa dispõe, *in verbis*: "Dispõe sobre a autorização para a criação de um cadastro para a realocação de animais resgatados pelo município em Lares Temporários e suas especificações.", nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Dispositivo Legal Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, autoriza e delineia as diretrizes para a criação de um programa de cadastramento e realocação de animais resgatados em lares temporários. Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa da vereadora autora do Projeto, ao pretender implementar essa relevante política pública de proteção animal. Entretanto, ao fazê-lo, a legisladora adentra em matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal, interferindo na organização e no modo de prestação de serviços públicos de interesse local, além de determinar a necessidade de incremento de despesas públicas para a adequação do Executivo ao projeto proposto pelo Legislativo, conforme se observa, sobretudo, de seus art. 1º, inciso IX e arts. 4º e 5º. *In verbis:*

> "**Art. 1º** .....
> IX – CANIL MUNICIPAL: dependências apropriadas do Setor de Controle de Zoonoses da Secretaria Municipal de Saúde e da Unidade de Bem Estar Animal, para alojamento temporário e manutenção dos animais apreendidos e/ou recolhidos;
> .....
> **Art. 4º** Caberá ao agente responsável pelo Canil Municipal, ou alguém por este determinado, a coleta e manutenção do cadastro.
> **Art. 5º** O animal a ser colocado em Lar Temporário deverá estar em boas condições de saúde, esterilizado e vacinado, devendo o Executivo Municipal, após a apresentação das medidas necessárias a posse responsável, exigir termo de compromisso em que conste a identificação do animal e do responsável pelo Lar Temporário, bem como das obrigações a serem cumpridas.
> ....."

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão de mérito da matéria, percebe-se haver um vício de iniciativa no Projeto de Lei em tela, uma vez que,

além de interferir na organização e no modo de prestação de serviços públicos municipais, o mesmo traz medidas cuja implementação, culminam com a necessidade de incremento de despesas públicas, determinada pelo Poder Legislativo, motivos pelos quais, verifica-se, desde logo, a inconstitucionalidade formal do Projeto em epígrafe, por vício de iniciativa.

02 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2° da atual Constituição Federal, reproduzido no art. 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Veja-se, respectivamente:

> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
>
> Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Do princípio e dos dispositivos supracitados, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Podres, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

> São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica Municipal acerca do assunto, respectivamente:

> "**Art. 61**. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> .....
> II - disponham sobre:
> .....
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;"

"**Art. 60**. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
.....

II - disponham sobre:
.....

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
.....

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
.....

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração
estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;"
.....

"**Art. 62** Compete privativamente ao Prefeito:

IV - dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal;
.....
XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;"

Assim, percebe-se que por simetria à Constituição Federal e Estadual e em atenção à disposição expressa contida na Lei Orgânica Municipal, compete privativamente a Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de Projetos de Lei que versem acerca do planejamento e execução dos serviços públicos, bem como, do funcionamento, organização e estrutura administrativa.

Nesse mesmo sentido, entende o Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Vejamos:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (**RE 704450 MG – 14/05/2014**)
[...]
Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (grifo nosso).
[...]
A imposição de novos deveres e atribuições aos agentes e órgãos administrativos municipais consiste em ato de gestão administrativa, que é matéria de iniciativa privativa do Prefeito. (grifo nosso).
Assim, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, desta forma, o princípio da separação dos poderes."

03 - Da Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa

O Projeto de Lei em tela, conforme já mencionado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre a estruturação e funcionamento da administração municipal, bem como, do planejamento e execução de serviços públicos, violando o disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal; art. 60, inciso II, alínea "d" da Constituição Estadual e; art. 62, incisos IV e XIII da Lei Orgânica Municipal.

Cumpre salientar, que por simetria, os dispositivos supracitados aplicam-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Estadual. *In verbis*:

> "Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, opõe óbice à organização administrativa e ao planejamento dos serviços públicos municipais, ao pretender legislar sobre matéria de competência privativa da Prefeita, infringindo, dessa forma, os dispositivos legais e constitucionais aqui destacados.

Assim, a existência de vício de iniciativa no Projeto de Lei em comento resta clara, pois interfere na organização e funcionamento da administração pública municipal, invadindo a competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a efetivar medidas que importem na criação e/ou alteração do modo de prestação dos serviços prestados no canil municipal, para adequar-se aos parâmetros estabelecidos pelo legislador. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:

> A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 (...) 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.

Dessa forma, imperioso reconhecer a existência de vício de iniciativa, com inequívoca afronta ao disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal; art. 60, inciso II, alínea "d" da Constituição Estadual e; art. 62, incisos IV e XIII da Lei Orgânica Municipal. Portanto, em atenção ao princípio da segurança jurídico, é de rigor que não se permita que o Projeto de Lei em epígrafe, venha a lume no ordenamento normativo municipal.

04 - Da Existência de Projeto Similar em Tramitação Interna no Poder Executivo

Para além da inconstitucionalidade formal verificada no Projeto de Lei em tela, cumpre destacar, que o Poder Executivo vem trabalhando na edição de um programa de natureza similar, em conjunto com o COMUPA, onde serão abarcadas todas as

necessidades para a efetiva funcionalidade do projeto, observadas as possibilidades de cada órgão e a estrutura funcional e administrativa disponível na Administração Pública.

Dentre as necessidades a serem abarcadas pelo programa, que estão sob estudo, destacam-se: estabelecimento de critérios para cadastramento dos Lares Temporários; regramento para vistorias dos lares; previsão do quantitativo de animais passíveis de realocação; estimativa de recursos humanos e físicos necessários para o funcionamento do programa; criação de uma central de cadastros, dentre tantas outras variáveis que estão sendo estudadas por esta municipalidade para viabilizar o adequado funcionamento desse importante Projeto.

Sendo assim, tratando-se de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme já demonstrado, bem como, tendo em vista a existência de estudos internos para viabilizar um programa de natureza similar no âmbito desta municipalidade, pugna-se pelo Veto Integral do Projeto de Lei em comento.

05 - Da Conclusão

Diante do exposto, em razão da inconstitucionalidade formal verificada, decorrente do vício de iniciativa para a propositura do Projeto, bem como, para garantir a manutenção do equilíbrio e harmonia do sistema normativo local, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei em análise.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 1° de julho de 2021.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita