

## Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Bebedouro, 14 de maio de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

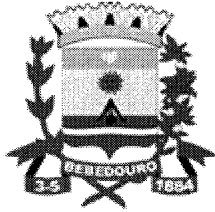
Cumprimentando-o cordialmente, valho-me do presente instrumento para comunicar a Vossa Senhoria que, no uso das atribuições que me são conferidas pelo artigo 64, *caput*, da Lei Orgânica do Município, decidi, de par com os motivos adiante alinhavados, **VETAR INTEGRALMENTE O AUTOGRÁFO DE LEI Nº 5.406/2021**, de autoria dos nobres vereadores Vagner Castro Souza e Mariangela Ferraz Mussolini, que: *“Autoriza a Poder Executivo Municipal a conceder desconto ou isenção de tributos aos munícipes que adotem animais e dá outras providências”*.

Em linhas gerais, depreende-se do referido autógrafo de Lei que seu objetivo principal é o incentivo de adoção de animais para pessoas físicas ou jurídicas que adotarem animais no âmbito do Município de Bebedouro, podendo-se serem agraciadas com desconto ou isenção de vários tributos que foram listados no Art. 1, § 1º do Autógrafo de Lei em análise.

Neste sentido, analisando pormenorizadamente o mérito do autógrafo em destaque, em que pese a louvável intenção dos legisladores municipais propositores da citada legislação, tem-se por outro lado, a necessidade de se observar dispositivos que navegam em sentido oposto à constitucionalidade.

Em breve fundamentação, o ato normativo em análise é, de fato, incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5.º, 47, II e XIV, e 144, os quais dispõem o seguinte:

**Art. 5.º** - São Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



# Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

**Art. 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;

**Art. 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.

Isso porque, depreende-se da análise detida da Lei, que houve a previsão de incumbência e dever, impostos pelo Poder Legislativo ao Executivo, notadamente com relação às condições previstas nos seguintes dispositivos legais:

**Art. 1º (...).**

§ 2º O valor do desconto e as isenções a serem concedidos serão definidos pelo Poder Executivo Municipal por meio de decreto regulamentador, que deverá ser expedido em até 60 (sessenta) dias após a publicação da lei.

**Art. 2º (...).**

**Parágrafo único:** A adoção que se refere o artigo 1º desta lei deverá se efetivar junto aos canis públicos, organização não governamental (ONG) e instituições, sendo que esses órgãos precisam estar registrados no município de Bebedouro.

**Art. 3º.** Para fins de manutenção do benefício previsto nesta lei, deverá o adotando enviar a cada 6 (seis) meses, ao órgão municipal responsável, documentação que comprove o bom cuidado do animal adotado, mantido em local seguro e em condições favoráveis à sua dignidade.

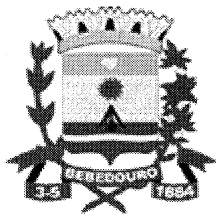
**Art. 4º.** É dever do Poder Executivo municipal:

I – realizar campanhas de conscientização pública sobre a relevância da adoção de animais;

II – monitorar e avaliar, periodicamente, o cumprimento do disposto no artigo 3º desta lei;

III – manter o cadastro e o controle dos adotantes;

IV – orientar os adotantes em geral para os princípios da tutela responsável de animais, visando atender às suas necessidades físicas, psicológicas e ambientais.



## Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Logo, tais imposições violam o texto constitucional, porquanto os entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

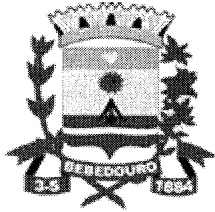
Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por *Montesquieu*, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise.

Por intermédio da lei em análise, a Câmara instituiu **obrigações**, onerando a Administração. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com os animais abandonados, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não há dúvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação e **funcionamento de serviços públicos é privativa do Poder Executivo**.

Por esse motivo, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente.



## Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do artigo 144, da Constituição do Estado, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal: “O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684)”.

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitável que também o é para os Municípios. As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da **separação dos poderes**, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a **inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa**.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar um serviço público (art. 1º e 4º) e fixar as regras para a sua prestação. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 24, § 2º, 2, c.c. artigo 47, XVIII, da mesma Carta).

Com efeito, ao Executivo cumpre com exclusividade formular a opção política de prestar os serviços públicos diretamente ou delegá-los a particulares, não podendo, no exercício dessas atribuições, sofrer nenhum tipo de interferência estranha da Câmara Municipal de Bebedouro.



## Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Em casos semelhantes, esse E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

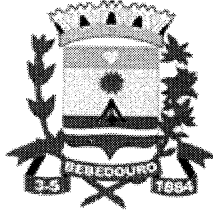
“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

Aliás, em fundamentação jurídica empregada em outro veto encaminhado à essa Casa de Leis (*autografo de Lei Complementar 139/2020, iniciativa do Legislativo, autor Ver. Nasser José Delgado Abdallah*), houve manifestação acerca da inconstitucionalidade da matéria, tendo em vista que naquela ocasião, a Lei igualmente aprovada pela Câmara dos Vereadores de Bebedouro invadia às competências reservadas ao Chefe do Executivo.

Ou seja, naquela oportunidade, a temática enfrentada era justamente similar ao presente, ante a ocorrência de usurpação de atribuições do Legislativo, ao aprovar regramento legal que afetasse a estrutura administrativa, organizacional e direção dos serviços públicos, em nítida afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Nota-se ainda, em recente julgado proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao se analisar uma Lei Municipal do Município de Ribeirão Preto, houve declaração de inconstitucionalidade, em razão do vício de iniciativa, eis que a norma analisada, também tinha sido de propositura e aprovação pelo Poder Legislativo, versando sobre matéria que criaria a ônus administrativo e funcional à Administração Pública (“criação de campanha municipal”):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.364, de 12 de julho de 2019, do Município de Ribeirão Preto, que criou a campanha 'PEGAR RABEIRA EM ÔNIBUS É CRIME E GERA PERIGO DE MORTE', de cunho educativo de trânsito, promulgada pela Câmara Municipal após veto integral do Poder Executivo – Alegação de



## Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além de criar despesa para os concessionários de serviço público - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à campanha educativa de trânsito, com ônus ao serviço concessionado de transporte coletivo – Matéria que não se confunde com postura municipal e é de competência comum da União, Estados e Municípios – Situação em que sua implementação para o serviço de transporte público coletivo depende da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, responsável pela sua organização e gestão - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XV e XIX, e 144 da Constituição Estadual – MODULAÇÃO - Atribuição de efeitos *'ex tunc'* – Ação julgada procedente, com modulação. (TJ-SP - ADI: 22683315520198260000 SP 2268331-55.2019.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 17/06/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/06/2020).

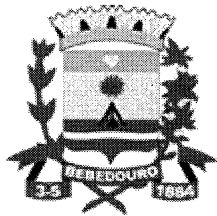
O caso em análise, além de possuir ainda mais onerosidade quando comparado com a Lei acima evidenciada, julgada inconstitucional pelo TJSP, tem-se que existe dispositivo que praticamente trata do mesmo motivo que ensejou no reconhecimento do vício de iniciativa –, destacando-se portanto, a disposição contida no art. 4º, inc. I, que assim prevê:

**Art. 4º. É dever do Poder Executivo municipal:**

**I – realizar campanhas de conscientização pública sobre a relevância da adoção de animais;**

Sem prejuízo, denota-se ainda que a lei gera aumento de despesa (realização de campanhas, criação de um programa ou estrutura para fins de acompanhamento dos animais adotados e etc) sem indicação da fonte e, destarte, colide com as disposições dos artigos 25 e 176, inc. I, da Constituição Bandeirante. Sob esse aspecto, é de se notar que a instituição de campanhas e a criação/organização para controle da aplicação da Lei em comento, gerará despesa para o Município que não está coberta pela lei orçamentária, o que se incompatibiliza com as disposições dos artigos 25 e 176, I, da Constituição do Estado.

Feitas tais considerações, há de ser consignar ainda que o veto também possui natureza política, visto que o Poder Público em geral, em decorrência dos nefastos efeitos causados pela grave crise sanitária enfrentada, tem naturalmente causado queda de receita.



## Prefeitura Municipal de Bebedouro

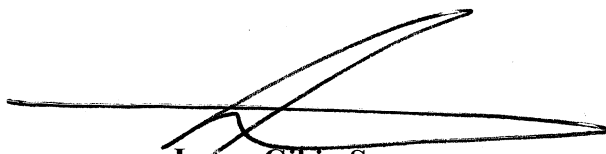
Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361  
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta  
BEBEDOURO - Estado de São Paulo  
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Logo, é louvável a intenção de preservar-se os animais que eventualmente encontram-se abandonados em logradouros e espaços públicos, mas em contrapartida, não parece razoável a forma de incentivo proposta, eis que o espírito da norma poderá ser desvirtuado por propensos adotantes, uma vez que referidas adoções poderão ser dar somente em razão de vantagem econômica aferida e não necessariamente em razão de afeto e amor por animais.

No mais, carece ainda o autógrafo de Lei de maiores especificações, que certamente se for mantida a sua aprovação, causará ineficiência em sua aplicação. Destacando-se por exemplo, a amplitude da expressão “animais”, podendo dar azo a diversas interpretações, bem como a ausência de formas concretas de como se proceder com o real cumprimento e acompanhamento – notadamente a análise de art. 3º, ao estabelecer: “(...) documentação que comprove o bom cuidado do animal adotado, mantido em lugar seguro e em condições favoráveis à sua dignidade”.

Deste modo, torna-se inócua as disposições contidas autógrafo de Lei 5.406/2021.

Em sumário desfecho, essas são as razões pelas quais, sem embargo do respeito institucional de que é credor o Legislativo Municipal, lanço o presente **VETO TOTAL** (art. 64, Lei Orgânica), de natureza jurídica e política ao aludido autógrafo de Lei n.º 5.406/2021.



Lucas Gibin Seren

Prefeito Municipal

Ao

Excelentíssimo Senhor Presidente

**Jorge Emanuel Cardoso Rocha**

Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro