MENSAGEM/861

Rio Grande, 1º de dezembro de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Ao cumprimentá-lo, muito respeitosamente, oportunidade em que enviamos **VETO** ao Projeto de Lei encaminhado pelo Ofício nº 0233/2021-CMRG, Prot. 8010/2021, que **"ESTABELECE NORMAS DE HIGIENE PARA PERMANÊNCIA DE ANIMAIS DOMÉSTICOS EM ESTABELECIMENTOS DE ALIMENTAÇÃO E COLOCAÇÃO DE PLACAS OU ADESIVOS, EM LOCAIS VISÍVEIS, NA ENTRADA DE RESTAURANTES, BARES E SIMILARES, ONDE CONSTARÁ SE NAQUELE ESTABELECIMENTO É PERMITIDO OU NÃO A ENTRADA DE ANIMAIS DOMÉSTICOS EM RIO GRANDE ."**

Primeiramente, importa referir que, em que pese meritória a intenção do legislador, em estabelece normas de higiene para permanência de animais domésticos em estabelecimentos de alimentação, o projeto de lei padece de vício de iniciativa. Cabe observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica.

Em virtude disso, por simetria, impõe-se a observância pelos Entes Federados periféricos (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

A Constituição Estadual, em seu artigo 8º, obriga os Municípios a observarem os princípios estabelecidos em ambas as Constituições, assim, todos os princípios consagrados na Carta Magna são obrigatoriamente adotados pela Constituição Estadual e, consequentemente, devem ser respeitados pelos Municípios, senão vejamos:

> "**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."

O conteúdo do Projeto de Lei proposto, faz evocar, necessariamente, os princípios constitucionais atinentes ao processo legislativo, em especial a competência privativa para a iniciativa das leis.

Este princípio da iniciativa privativa é integralmente aplicável aos Municípios por força do que dispõem os artigos 8º da Carta Estadual e 29 da Constituição Federal. Logo, o presente Projeto de Lei fere o princípio constitucional da iniciativa privativa do Prefeito, eis que, dispõe sobre matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Segundo o ilustre doutrinador José Afonso da Silva, na sua obra Processo Constitucional de Formação de Leis, a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme queira regular matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa legislativa é, assim, um poder que se atribui a alguém ou a um órgão. A pessoa, agente ou órgão que detém esse poder é chamado de titular da iniciativa, que no âmbito

municipal, cabe a qualquer vereador, ao prefeito e ao eleitorado, consoante o que dispõe o artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio Grande.

Cumpre observar, porém, que essa capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida por esses titulares indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada a determinado titular com exclusividade, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular. É o que ocorre no caso em tela, uma vez que o projeto seria de iniciativa do Prefeito Municipal e foi proposto pela Câmara de Vereadores.

A Lei Orgânica do Município, em que pese não estipular as matérias de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pelo princípio da simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que nos artigos 60, inciso II, alínea "d" e 82 incisos III e VII estipulam as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado, as leis que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições para as Secretarias e órgãos da Administração Pública, senão vejamos:

> "**Art. 60.** São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
> **II - disponham sobre:**
> a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
> b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
> c) organização da Defensoria Pública do Estado;
> **d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.**
> **Art. 82.** Compete ao Governador, privativamente:
> I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
> 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;**
> IV - sancionar projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;
> V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
> VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa;
> **VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;**
> VIII - decretar e executar intervenção em Município, nos casos e na forma previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
> IX - expor, em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo;
> X - prestar, por escrito e no prazo de trinta dias, as informações que a Assembleia solicitar a respeito dos serviços a cargo do Poder Executivo;
> XI - enviar à Assembleia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;
> XII - prestar à Assembleia Legislativa, até 15 de abril de cada ano, as contas referentes ao exercício anterior e apresentar-lhe o relatório de atividades do Poder Executivo, em sessão pública;
> XIII - exercer o comando supremo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prover-lhe os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
> XIV - nomear o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral do Estado, na forma prevista nesta Constituição(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)
> XV - atribuir caráter jurídico-normativo a pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, que serão cogentes para a administração pública;
> XVI - nomear magistrados, nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
> XVII - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas, observado o disposto no art. 74;

> XVIII - prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei;
> XIX - conferir condecorações e distinções honoríficas;
> XX - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Assembleia Legislativa;
> XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;
> XXII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.
> § 1.º O Governador do Estado poderá delegar ao Vice-Governador e a Secretários de Estado, bem como ao Procurador-Geral do Estado, as atribuições previstas nos incisos VII e XVIII deste artigo, e ainda, caso a caso, a prevista no inciso XXI." (Griffos nossos)

Sendo assim, tendo em vista que o projeto de lei versa sobre criação de atribuições para Secretaria para implantar e executar o objeto da Lei, bem como envolve custos para a implementação e concretização do mesmo, somente seria admissível a iniciativa pelo Prefeito Municipal e, desde que observado o artigo 61 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe:

> "**Art. 61.** Não será admitido aumento na despesa prevista:
> I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;
> II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público"

Nesse mesmo sentido é o teor do artigo 63 da Constituição Federal, senão vejamos:

> "**Art. 63.** Não será admitido aumento da despesa prevista:
> I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º
> II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público."

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul reconhece a iniciativa privativa do chefe do Executivo Municipal em dispor sobre a organização administrativa do Município, e confirma a inconstitucionalidade da lei municipal desta natureza se nascedora no Legislativo Municipal, senão vejamos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. **Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa**. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de

Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. **A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa.** Inconstitucionalidade formal verificada. 3. **Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89.** JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 20/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 60, II, "a" e "b", E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. I – Lei Complementar Municipal nº 20/2019, do Município de Santo Augusto, que modifica a Lei Complementar Municipal nº 17/2017. II – O Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de emendas parlamentares a projetos de lei de matéria que demanda iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que haja pertinência temática e que não haja aumento de despesa. III – A pertinência temática também demanda que inexista alteração substancial que desvirtue totalmente a intenção da proposta legislativa. Precedente deste Órgão Especial. IV – As emendas apresentadas extinguiram vantagem remuneratória, modificaram a estrutura administrativo-funcional do Executivo Municipal, e alteraram a remuneração de cargo/função. Portanto, demonstram ingerência do Poder Legislativo nas competências próprias do
Poder Executivo, maculando sua autonomia e o princípio da Separação dos Poderes. VI – Inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alíneas "a" e "b", e 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083327999, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 30-04-2020) (griffos nossos)"

Além disso, tendo em vista que a execução de todas as ações para a implementação e execução do objeto da Lei será desempenhado pelo Poder Executivo Municipal através da Secretaria competente, constata-se claramente a interferência do Poder Legislativo ao propor a minuta ora analisada, eis que revela implicitamente a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, atribuições que, contudo, são privativas daquele Poder. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Municipal Brasileiro, deixou ensinado:

"(...) o prefeito não deve perder de vista que o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...
(...)
Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (...)"

Assim, em que pese meritória, a partir da proposição no âmbito do Legislativo parece se estar diante de afronta a regra específica da Lei Maior do Município, além do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

> "Constituição Federal:
> **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
> Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:
> **Art. 10** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.
> Lei Orgânica do Município de Rio Grande:
> **Art. 2º** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
> § 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica."

Importa ainda referir que execução desses serviços e ações gera aumento de despesa ao Executivo, o que é vedado ao Legislativo, nos termos do artigo 63 da Constituição Federal, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

A propósito, importante registrar a posição firme do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no enfrentamento de casos análogos, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis por vício de iniciativa em ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como aquelas que criam despesas sem previsão orçamentária senão vejamos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos.2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. **3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária**. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)" (Griffos nossos)

Dessa forma, a minuta sob análise contêm vício para iniciativa pelo Legislativo, pois caracterizam a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Em razão disso, resta prejudicada a matéria constante no projeto de lei, face sua inconstitucionalidade consistente no vício de origem, na medida em que pretende a Câmara de Vereadores determinar conduta administrativa ao Poder Executivo.

Ademais, considerando que a matéria objeto do presente projeto de lei está relacionado à competência e atribuições da Secretaria de Município da Causa Animal, instada a se manifestar acerca do Projeto apresentada a mesma exarou parecer nos seguintes termos: "Primeiramente, importa referir que, em que pese meritória a intenção do legislador, em reconhecer a necessidade de novos olhares sobre a convivência entre animais humanos e não humanos em suas relações sociais, o projeto de lei padece de vício de iniciativa visto que a relação central do tema é remida por regramento sanitário federal e estadual ferido diretamente na proposta em tela. Cabe observar que, a administração municipal, ciente de seu papel na construção de novos caminhos para a convivência harmônica e respeitosa entre os todos personagens do ambiente da comunidade vem buscando junto aos Entes Federados diálogo na construção de possibilidades para que possam ser cumpridas todas as normas sanitárias propostas na RDC/ANVISA 216/2004, PSES/RS 78/2009 e DE/RS 23430/74 e ainda assim seja flexibilizado o acesso dos animais domésticos de pequeno porte às áreas de convivência intencionadas na legislação sugerida."

Portanto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei analisado eis que da forma como foi apresentada, possui vício formal de iniciativa em razão de ter sido proposto pela Câmara de Vereadores Vereadores bem como, do ponto de vista material, necessária observância da manifestação da Secretaria de Município da Causa Animal, salientando que a municipalidade já busca junto aos reguladores soluções para o tema e breve deve apresentar proposta a esta colenda Casa Legislativa.

Sendo o que tínhamos para o momento, firmamo-nos,

Respeitosamente,

FABIO DE OLIVEIRA BRANCO:49844210020

Assinado de forma digital por FABIO DE OLIVEIRA BRANCO:49844210020
Dados: 2021.12.02 09:26:22 -03'00'

FÁBIO DE OLIVEIRA BRANCO
Prefeito Municipal

À Sua Excelência
Ver. FILIPE DE OLIVEIRA BRANCO
Presidente da Câmara Municipal
NESTA CIDADE