Projeto de Lei nº L-068/2024.
Autor: Vereador Rafael Amorim.
Assunto: Dispõe sobre a criação do Registro Geral de Animais – RGA - e microchipagem no âmbito do Município de Macaé.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-068/2024, que dispõe sobre a criação do Registro Geral de Animais – RGA - e microchipagem no âmbito do Município de Macaé.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Rafael de Oliveira Bichara Amorim, tem por objetivo garantir o controle populacional, a integridade e o bem-estar dos animais no município, por meio da instituição de sistema de identificação da população de cães e gatos do município por meio de microchipagem dos animais, constituindo medida estratégica para definir políticas públicas de controle de zoonoses e proteção animal. Tal medida é fundamentada no princípio da proteção e bem-estar dos animais, constituindo matéria de relevante interesse público, que, SMJ, merece ser sancionada.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador tal proposta normativa possui alguns vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Há que se observar que as normas contidas em seu artigo 2º, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, e no artigo 5º, *caput* e parágrafo único e no artigo 6º, violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI, também da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)

> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

A proposta em estudo viola ainda as regras para regulação das atividades da iniciativa privada, a partir do ponto de vista do direito civil, que regula a vida do cidadão em sociedade. Neste ponto temos a violação ao disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe textualmente que legislar sobre matérias de direito civil é ato de competência exclusiva da União.

> Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:
> **I - direito civil**, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
> (STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
> *(grifos nossos)*

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO

DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O

> Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
> (STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
> *(grifos nossos)*

O mestre Hely Lopes Meirelles explica o sistema de divisão de poderes da república com clareza:

> "No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Convém ressaltar que tal questão já foi apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em análise de ações diretas de inconstitucionalidade de normas muito similares à ora ponderada:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que dispõe sobre a identificação eletrônica de animais domésticos, e de criação, por meio de microchip biocompatível, para inclusão em banco de dados a ser monitorado pelo Centro de Zoonoses e/ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente - **Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além da não indicação da fonte de custeio** - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR Atribuição do Chefe do Poder

Executivo para a implementação do programa de identificação dos animais, estabelecendo as ações dos órgãos sob sua gestão, inclusive para a fiscalização Circunstância em que apesar da possibilidade do Poder Legislativo iniciar leis que tratem da proteção da fauna e do meio ambiente, a lei objurgada não se limita a fixar premissas gerais ou dar caráter autorizativo, descendo em minucias os parâmetros para a identificação dos animais, tipo de chip e atuação de órgãos do Poder Executivo, praticamente esgotando a necessidade de sua regulamentação - Afronta aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual CUSTEIO Não indicação da fonte do custeio do programa durante a tramitação legislativa que não caracteriza inconstitucionalidade da norma, mas sua inexequibilidade até a respectiva previsão orçamentária Ação julgada procedente.
(TJ SP, Órgão Especial, Processo Direta de Inconstitucionalidade nº 2140424-92.2022.8.26.0000, J.06/09/2022. P.20/09/2022)
Grifos nossos

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.795, DE 06 DE JULHO DE 2021, DE INICIATIVAPARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE O REGISTRO E CHIPAGEM DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA 1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna, bem como voltada à defesa do meio ambiente, comreflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente. 2) **Violação ao princípio da Reserva da Administração**. Reconhecimento quanto: 1) as expressões: a) "no Centro de Controle de Zoonoses", constante do § 1º do art. 1º; b) "no Centro de Controle de Zoonoses" e "emitida por Agente de Apoio de Controle de Zoonoses do órgão municipal responsável (Centro de Controle de Zoonoses)" constantes dos § 4º do art. 1º; c) "ao Centro de Controle de Zoonoses" constante dos arts. 2º, 4º, 6º e 7º; d) "ao órgão Municipal (Centro de Controle de Zoonoses) constante do art. 5º; e) "pelo Centro de Controle de Zoonoses, através de seus agentes funcionários devidamente autorizados" constante do art. 8º; 2) ao § 2º do art. 1º e 3) o § 1º do art. 2º, todos da Lei Municipal nº 3.795, de 06 de julho de 2021, do Município de Andradina. **Ação julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc**.
(TJ SP, Órgão Especial, Processo Direta de Inconstitucionalidade nº 2175825-89-2021.8.26.0000, J.16/03/2022. P.21/03/2022)
Grifos nossos

Sobre o disposto no art. 6º, é preciso esclarecer que sua redação está equivocada, uma vez que o mesmo se propõe a revogar o "art. 11, caput, parte b" da Lei n.º 4.666/2019. Ocorre que a Lei n.º 4.666/2019 só tem três artigos e, portanto, seria impossível fazer a revogação de um artigo que não existe. Imagina-se que a intenção seria revogar o art. 11 da Lei n.º 3.430/2010, modificada pela Lei n.º 4.666/2019, que dispõe sobre o Centro de Controle de Zoonozes, já que essa sim tem um artigo relacionado ao objeto principal do Projeto de Lei n.º 068/2024.

Assim, o correto nesse caso teria sido revogar o art. 11 da Lei n.º 3.430/2010, uma vez que as alterações introduzidas pela Lei n.º 4.666/2019, quais sejam, a modificação da redação do *caput* e a adição dos §§ 1º, 2º e 3º, são parte integrante da Lei original modificada e não da Lei modificadora.

É preciso ressaltar que o presente veto parcial não impede a implementação da norma ora criada, que poderá ser posteriormente regulamentada pelo Poder Executivo no que for necessário à sua execução.

Note-se ainda que o veto por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sua sanção, aderindo a um projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade.

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-068/2024, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-068/2024, para excluir o seu artigo 2º, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, artigo 5º, *caput* e parágrafo único e artigo 6º, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 30 de setembro de 2024.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO