



## **PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL**

PARECER JURÍDICO Nº: 035/2022

REFERÊNCIA: Veto nº 009/2022 – Veto Integral à Proposição de Lei n.º 08/2022

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal DE Bom Despacho

### **1. RELATÓRIO**

Conforme Mensagem de veto n.º 13 do corrente ano, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar, integralmente, a Proposição de Lei n.º 08/2022, de autoria do Vereador Professor Éder Tipura, a qual *"Cria o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal e dá outras providências"*.

Sustentou o Prefeito Municipal em suas razões:

*"O vício de iniciativa é inegável, invadindo-se a prática de atos de administração típica e ordinária, bem como a disciplina de sua organização e funcionamento, em atividade que foge à competência do Legislativo Municipal.*

*Apenas por argumentação tem-se que a hipótese de tratar-se apenas de lei autorizativa não se sustenta, pois o que há no caso concreto são determinações concretas ao Executivo, usurpando sua competência material, como exemplo, o prazo de 60 dias para inclusão no PPA e na LOA.*  
*(...)*

*Tida como certa a inconstitucionalidade por violação à separação dos poderes, sua harmonia e independência, não há como subsistir a Proposição de Lei n' 08/2022, razão pela qual deve ser vetada em sua integralidade.*

*Sublinha-se que um fundo especial tem a natureza jurídica de entes despersonalizados, não passando de uma universalidade de recursos vinculados a determinadas despesas. São instrumentos meramente contábeis para a consecução de objetivos administrativos e políticos do Estado/Município."*

Acrescentou que “portanto um fundo especial se traduz no produto de receitas especificadas por Lei, trata-se, portanto, de matéria orçamentária, cujo deflagrar do processo é por mandamento constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.”

E alegou ainda mais:



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



*“Dessa forma, à luz do texto constitucional, é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na alteração da Lei Orçamentária, que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência) do Alcaide na elaboração da Lei Orçamentária, pois se reitera, a iniciativa da Lei Orçamentária é privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.*

*O vício de iniciativa é de clareza evidente, vez que o art. 87 da Lei Orgânica do Município, em seu inciso XI, deixa claro que "compete ao Prefeito Municipal dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo".*

Arrematou concluindo que:

*“A Proposição de Lei nº 08/2022 não reúne condições para ser sancionada, posto que não observa os limites da competência legislativa, já que invadiu seara privativa do Poder Executivo, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, sendo, portanto, inconstitucional.*

*(...)*

*Assim, a atuação legislativa equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes, devendo, assim, ser vetada integralmente por inobservar o ordenamento constitucional brasileiro.*

*(...)*

*Com fundamento no exposto, veto integralmente a Proposição de Lei nº 08/2022 por manifesta inconstitucionalidade no tocante ao vício quanto iniciativa legislativa e separação dos poderes.”*

Em síntese, este é o necessário relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Em sua mensagem de veto, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, veta integralmente a proposição por entender que a iniciativa legislativa para a matéria é exclusivamente sua, havendo, portanto, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes.

Esta procuradoria opina no sentido que são procedentes, em parte, as razões invocadas para vetar a proposição 08/2022.

A Lei Orgânica Municipal dispõe a respeito:

*Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:*

*(...)*

*II - do Prefeito:*

*(...)*

*d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria e/ ou Departamento Municipal;*



e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;  
i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.  
**(Destaque inserido).**

*Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

*XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*

Percebe-se que o referido projeto é de grande valia, e demonstra a tentativa de melhorar a questão animal no Município Bom Despacho. Aqui, porém, não se está analisando a condição da utilidade ou não do Projeto, mas sim sua adequação aos comandos constitucional e legal.

O primeiro argumento contrário à criação de fundos por iniciativa legislativa se fundamenta no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição. Como a gestão de um fundo será necessariamente realizada por um órgão da administração pública, a instituição de fundo criará atribuições para esse órgão e será, portanto, inconstitucional. Tal tese, nesse caso, tem fundamento e deve ser considerada à luz da jurisprudência do STF.

Analisando a proposta sob o prisma da sua constitucionalidade, depreende-se que a matéria não parece ser de iniciativa do Legislativo, eis que dispõe acerca da criação de órgãos e organização do Poder Executivo. Com efeito, o artigo 4º, *caput* e seu §1º do Projeto estabelece textualmente que "o FUBEM (Fundo do bem estar animal) estará atrelado necessariamente à secretaria do Meio Ambiente, à qual compete a execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial."

Nesse sentido há manifestação jurisprudencial, como aresto oriundo do Tribunal de Justiça Estado do Rio Grande do Sul, que julga Ações Direta de Inconstitucionalidade de Projetos de iniciativa Legislativa.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.072/2013 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO DE AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES. CRIAÇÃO E INSTITUIÇÃO DO CODECON - CONSELHO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei 4.072, de 25/06/2013, do Município de Viamão, que institui o CODECON - Conselho de Defesa do Consumidor, porque padece de vício de origem. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca da criação de órgãos e cargos da administração pública, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do



**CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG**  
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "b" e "d", da Constituição Estadual, assim como o 39 da Lei Orgânica Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059631812, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/07/2014).

De fato, em casos como o presente há forte entendimento no sentido da inconstitucionalidade da criação de órgãos no âmbito da administração pública mediante projeto de lei de iniciativa legislativa, **assim como da atribuição de competências a órgãos e entidades já existentes**, por ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conforme restou assentado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nos 2.294 e 3.254, *in verbis*:

*Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294 (DJ de 11-9-2014)]*

*É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC nº 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254 (DJ de 2-12-2005)]*

O segundo argumento contrário à criação de fundos por iniciativa legislativa se fundamenta no art. 165, III, da Constituição, na medida em que a criação de fundo tem efeito sobre a lei orçamentária anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, a proposta de sua criação não poderia partir do Poder Legislativo.

O que se exige nesses projetos é a estimativa do impacto financeiro orçamentário, conforme previsto nos arts. 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal e constitucionalizou essa exigência.

Como acontece com projetos desse tipo, caso aprovados e sancionados, o Poder Executivo deve incluir a programação correspondente no projeto de lei orçamentária anual, este sim de sua competência privativa, incorporando essas alterações na receita prevista e na despesa fixada.

Vê-se, portanto, que procedem parcialmente as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, havendo vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 08/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG  
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG  
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela MANUTENÇÃO do veto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho/MG, 27 de Abril de 2022.

SAMUEL AUGUSTO DO NASCIMENTO  
OAB/MG 113.854  
ANALISTA JURÍDICO PARLAMENTAR DA CÂMARA MUNICIPAL

~~HAROLDO CELSO DE ASSUNÇÃO  
OAB/MG 70.464  
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL~~

*RECEBIDO NA SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO / MG  
Data: 27/04/2022  
Assinatura: [Signature]  
Assunto: [Topic]*