



Álvares Machado, 17 de setembro de 2025.

Ofício nº 305/2025

A Sua Excelência o Senhor
JOEL NUNES DE ALMEIDA
Presidente da Câmara Municipal
Álvares Machado - SP

Assunto: **Comunica Veto Total**

Senhor Presidente

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 95¹ c.c. inciso III do art. 109², ambos da Lei Orgânica do Município, decidi **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 12/2025 que dispõe sobre a *criação da Central Virtual para a Adoção de Cães e Gatos junto ao site oficial e redes sociais do Município de Álvares Machado e dá outras providências*.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se pelo veto total ao Projeto de Lei, pelas seguintes razões:

De iniciativa do Vereador **Joel Nunes de Almeida** a proposta encaminhada através do **Autógrafo nº 28/2025** tem a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de Álvares Machado, a Central Virtual de Adoção de Cães e Gatos, a ser veiculada no site oficial da Prefeitura Municipal e em suas redes sociais oficiais.

Art. 2º A Central Virtual de que trata esta Lei tem por finalidade:

I – divulgar, de forma sistemática, informações e imagens de cães e gatos disponíveis para adoção;

¹ Art. 95. Aprovado o projeto de lei, o presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias úteis, enviará o autógrafo ao prefeito municipal, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao presidente da Câmara Municipal.

² Art. 109. Ao prefeito compete:

III – vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal;



II – incentivar a adoção responsável de animais domésticos abandonados ou resgatados;

III – aproximar a população das entidades, grupos e protetores independentes que atuam na causa animal no Município.

Art. 3º A Central poderá, ainda, conter:

I – canal específico para denúncias de maus-tratos contra animais;

II – informações institucionais sobre entidades de proteção animal;

III – calendário de campanhas, feiras de adoção e demais eventos relativos à causa animal.

Art. 4º A implementação da Central Virtual poderá ser realizada em parceria com organizações não governamentais, entidades de proteção animal e voluntários, observada a legislação pertinente.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Nada obstante a intenção do legislador municipal, o projeto em questão padece de inconstitucionalidade, motivo que impede o Poder Executivo de sancioná-lo. Vejamos:

O processo legislativo, compreendido como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados para a formação das leis, é objeto de minuciosa previsão na Constituição Federal, para que se constitua em meio garantidor da independência e harmonia dos Poderes³.

A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo. Pode ser geral ou reservada (ou privativa). No primeiro caso, vereador, Mesa, comissão da Câmara, prefeito ou a população podem titularizar o projeto. No segundo, há um único titular.

Dito isso, verifica-se que o projeto em análise de autoria de Vereador, constitui clara ofensa à Lei Orgânica do Município⁴, pois cria diversas providências a serem implementadas pelo Poder Executivo com destaque para a “**obrigação**” (decorrente da expressão “**a ser veicular**” constante do art. 1º) de veicular em seu site e de **divulgar de forma sistemática informações** sobre cães e gatos, culminando em indevida interferência de um Poder sobre o outro.

³ Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675.

⁴ Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.



Essa “**obrigação**” também é verificada nos incisos I e II do art. 2º (divulgar e incentivar) e no art. 4º (implementar).

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória por simetria nos Municípios conforme estabelece o art. 144⁵ da mesma Carta Estadual, e que assim dispõe:

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

Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

Não é por outra razão que tal postulado consta expressamente do art. 2º⁶ de nossa Lei Orgânica do Município.

E, nesse sentido, nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁷, a ***interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções.***

Complementa ainda o nobre autor:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. [...] 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.”

Lembramos ainda neste caso que a proposta certamente criará despesas não previstas ao Executivo Municipal, com a criação e manutenção desta central, o que

⁵ Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁶ Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁷ Direito Municipal Brasileiro, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p.618.



também se mostra inconstitucional. Nessa linha de raciocínio encontramos a seguinte decisão já proferida pelo egrégio Supremo Tribunal Federal:

(...) as matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. (ADI1304 / SC; Rel. Min. Maurício Corrêa; julg. 11/03/2004; Tribunal Pleno; pub. DJ 16-04-2004, PP-00052).

Logo, padece de vício de inconstitucionalidade formal a Lei, de iniciativa parlamentar em análise, já que contraria o disposto no art. 47⁸, incisos II e XIV, da Constituição Paulista - que por simetria se aplica aos municípios.

Nada obstante, vale registrar que tramita na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.454/24, de autoria do deputado Marcos Tavares (PDT-RJ) que cria plataforma digital para centralizar informações sobre adoção de animais – o Programa Abrigo Digital com o objetivo de conectar abrigos e organizações não governamentais (ONGs) de proteção animal a potenciais adotantes (Fonte: Agência Câmara de Notícias).

De igual forma, tramita ainda na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Projeto de Lei nº 224 de 2025, de autoria do deputado Caio França (PSB) que institui o Cadastro Estadual para a Adoção de Animais no Estado de São Paulo.

Esta proposta, representa a criação de um cadastro estadual unificado e acessível que pode desempenhar um papel crucial nessa conexão, otimizando os processos e aumentando significativamente as chances de adoção bem-sucedida.

Nesse caso, essa lei estadual após sua promulgação terá aplicação também em nosso município, evitando desta forma a realização de despesa pública com a implantação dessa central.

Destacamos ainda que o município não tem informações sobre cães e gatos disponíveis para adoção de modo a criar uma central para essa finalidade.

De igual modo, constata-se que a atividade legislativa extrapolou os limites da iniciativa parlamentar quanto a "**autorização**" concedida pelo art. 4º para a formalização de parcerias públicas, implementada através da utilização da expressão "**poderá**", porquanto a conferência de tal incumbência consiste em determinar o Poder Executivo a fazer aquilo que lhe é próprio, ou seja, praticar ato típico e ordinário de

⁸ 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;



Administração, e para o qual não carece autorização do Poder Legislativo, pois, é decorrência da reserva da Administração estadual na separação de poderes, habilitando-o ao exercício de sua competência privativa, nos termos dos arts. 5º e 47, XIV, da Constituição Estadual.

Na verdade, não cabe ao Poder Legislativo local dispor sobre atribuição ou prerrogativa já assegurada pela própria ordem constitucional, caracterizando a norma local interferência indevida na autonomia administrativa, o que traduz afronta à Reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos poderes.

Ademais, proposições como esta intencionam “autorizar” o Poder Executivo a adotar alguma providência que é de sua competência administrativa, como é o caso da **"formalização de parcerias"** com organizações da sociedade.

Há grande polêmica sobre a constitucionalidade dessas proposições tendo em vista inexistir amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo “autorize” o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou que deflagre o processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.

Parece existir, nesses casos, uma tentativa, ainda que transversa, de mitigar a regra da reserva de iniciativa legislativa, um dos corolários do princípio da separação e harmonia dos Poderes de que trata o art. 2º da Constituição Federal, alçado ao status de cláusula imodificável de nossa Constituição Federal pelo que dispõe seu art. 60, § 4º, inciso III⁹.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem tratado dessas questões nos últimos anos. Fazemos referência a duas importantes decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade das normas estaduais – as duas do Estado de Rondônia – em que estava presente a temática da constitucionalidade das leis autorizativas, de iniciativa parlamentar, em matérias gravadas pela cláusula de reserva de iniciativa.

Apresentamos a seguir as ementas das mencionadas decisões:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;
⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
III - a separação dos Poderes;



OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1º, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo 25, todos da Constituição Federal. 3. Ação Direta julgada procedente, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade da L.C. nº 249, de 01.10.2001, do Estado de Rondônia. 4. Plenário. Decisão unânime. (ADI 2577/RO - Rondônia. Ação Direta De Inconstitucionalidade Relator(a): Min. Sydney Sanches Julgamento: 03/04/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de "Abono Especial Mensal" a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação. (ADI 1955 / RO - Rondônia. Ação Direta De Inconstitucionalidade Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Em ambos os casos, o STF declarou a inconstitucionalidade das normas autorizativas por usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e pela mitigação do princípio da separação de Poderes.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a **VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente

LUIZ FRANCISCO
BOIGUES:069779
05840

Assinado de forma
digital por LUIZ
FRANCISCO
BOIGUES:06977905840
Dados: 2025.09.17
15:42:52 -03'00'

LUIZ FRANCISCO BOIGUES
Prefeito Municipal



ADRIANO GIMENEZ STUANI
Procurador Geral
OAB/SP 137.768