



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 27 de abril de 2022.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 76/2022

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria da ilustre Vereadora Caroline Midori da Costa Silva que *“Dispõe sobre a proibição de animais soltos em vias públicas, estabelece sanções administrativas e pecuniárias, revoga integralmente a Lei nº 1.562, de junho de 2001, e dá outras providências”*, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões especificadas no anexo.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**

*Prefeito*

**Razões do veto total oposto ao Projeto de Lei de autoria da Vereadora Caroline Midori da Costa Silva que “*Dispõe sobre a proibição de animais soltos em vias públicas, estabelece sanções administrativas e pecuniárias, revoga integralmente a Lei nº 1.562, de junho de 2001, e dá outras providências*”**

Embora louvável referida propositura, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia entre os Poderes.

No caso sob exame, o projeto de lei, de iniciativa do Legislativo, ao proibir a permanência e a circulação de animais soltos em vias públicas nas áreas urbanas e de expansão urbana, acabou por criar, inevitavelmente, atribuições ao Executivo, notadamente para a Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca.

Sucedee, nada obstante, que não compete ao Poder Legislativo formular políticas públicas, tampouco criar atribuições a serem desempenhadas por órgãos do Poder Executivo, pois, do contrário, resta sobejamente caracterizada ofensa à separação e independência entre os Poderes, por mais nobre que seja tal proposta.

É dizer, 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 serviços como o da espécie em análise.

Conforme reiteradamente salientado nas mensagens de veto encaminhadas pelo Poder Executivo, a gestão municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados aos cabofrienses.

Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo, quando muito, formular indicações, mas não impor à autoridade o cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando.

A esse respeito, é pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de fiscalizar e editar leis revestidas de generalidade e abstração.

Segue lição do insigne doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os

projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental [...]” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 617).

Não pode, consoante já enfatizado, o Executivo ser compelido pelo Legislativo a promover projeto que, apesar de bem-intencionado, não encontra eco nas regras constitucionais de divisão de competências e separação dos Poderes.

Por isso que as hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal da propositura normativa, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Observa-se que, de fato, o Poder Legislativo não se limitou a proibir animais soltos em via pública, ao contrário, impôs obrigações ao Poder Executivo, estabelecendo normas e procedimentos que deverão ser observados pela Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca.

**A criação de serviços públicos com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.**

Frise-se, ademais, que a proposta em análise impõe à Administração o ônus de fiscalizar o cumprimento da norma e de aplicar multas aos infratores.

Invadiu-se, à evidência, a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Bem por isso, a matéria somente poderia objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Importante consignar, por oportuno, que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o projeto de lei que implique criação ou aumento de despesa pública contenha a previsão dos recursos disponíveis para o atendimento dos novos encargos.

Na hipótese em análise é intuitivo que a atividade de fiscalização instituída gera despesas. E a lei não contém nenhum elemento indicador de sua provisão, do que decorre sua incompatibilidade com o texto constitucional.

Ao deixar de indicar a dotação orçamentária para custeio das atividades que pretende implementar, o Projeto de Lei viola frontalmente o princípio orçamentário previsto no artigo 167, I e II, da Constituição da República e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve a necessidade de prévia dotação orçamentária para criar ou aumentar qualquer despesa pública.

Comporta ser realçado, por fim, que o projeto diverge do ordenamento constitucional vigente no ponto em que fixa prazo para a regulamentação da lei (art. 15), matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, art. 84, IV), cujo exercício não pode

ser coarctado pelo Legislador, sob pena de ofensa ao postulado da harmonia entre os poderes, como se colhe da jurisprudência do Pretório Excelso (ADI nº 3394 e ADI nº 3512).

Desse modo, não pode prosperar o Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformado em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do *veto total* ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**  
*Prefeito*