



Of. nº 10/78– SEMAD/DGD/WSS

Novo Hamburgo, 13 de março de 2017.

Câmara Municipal de Novo Hamburgo



PROTOCOLO GERAL 0000430

Data: 13/03/2017 Horário: 17:01

Administrativo -

Senhora Presidente,  
Senhores Vereadores

**Assunto: Encaminha Mensagem De Veto – Projeto de Lei N.º 122/2016 – Veículos De Tração Animal.**

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 122/2016, que *dispõe sobre o uso de veículos de tração animal e o bem estar de animais de grande porte, e institui o programa de redução gradativa do número de veículos de tração animal.*

### I. Breve Síntese

Trata-se de projeto de lei apresentado pelo Poder Legislativo que regulamenta o uso de veículos de tração animal e institui programa de redução gradativa do número de veículos por tração animal, culminando com a proibição da circulação destes veículos após transcorrido o prazo de 6 anos.

Desta forma, o Poder Legislativo regrou o uso de veículos de tração animal (art. 1º), instituiu o programa de redução gradativa do número de veículos de tração animal, impondo atribuições ao Poder Executivo (art. 2º) e estabeleceu o prazo para a proibição total de circulação de veículos de tração animal (art. 3º).

Em que pese o nobre intuito do presente Projeto de Lei, a propositura, não reúne condições de ser convertida em Lei, impondo-se seu VETO TOTAL, de acordo com as razões a seguir aduzidas.

Não obstante, desde logo cumpre esclarecer que esta Administração se apresenta inteiramente favorável aos princípios erigidos pela referida proposição, desde que resguardados, ilustrativamente, as tradições gaúchas, representadas, principalmente, pelo convívio e verdadeira



interação entre um cavalariano e seu cavalo, que hoje é muito mais um animal de estimação do que propriamente uma simples montaria de labor.

De sorte que, oportunamente, deverá ser enviado à este Parlamento proposta similar, espancadas dos vícios de origem adiante versados, e adequada à realidade administrativa, tanto no que se refere às estruturas funcionais necessárias, quanto à capacidade orçamentária-financeira para suporte das despesas que serão geradas.

Ademais porque o protagonismo e a relevância deste Legislativo merece nosso reconhecimento, por representar, ao fim e ao cabo, a mais legítima voz da comunidade, que, através dos nobres vereadores que integram esta Colenda Câmara Municipal, alcança repercussão.

## II. Do Mérito

No que se refere ao mérito do projeto de lei apresentado, vemo-nos constrangidas a vetá-lo, seja por vício formal (de iniciativa), seja por vício material.

Com relação ao vício material, inferimos que é o caso de lhe propor VETO TOTAL, por vício de constitucionalidade, na medida em que a iniciativa extrapola a competência legislativa local. Legislar sobre trânsito e transporte é matéria reservada privativamente a União, de acordo com o art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal.

*Art. 21. Compete à União:*

...

*XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de  
viação;*

O veículo de tração animal não é proibido e é expressamente previsto no art. 96, I, d), do Código de Trânsito Brasileiro; devendo ser registrado e licenciado pelos Municípios, conforme o art. 24, XVII e XVIII:

*Art. 96. Os veículos classificam-se em:*

*I – quanto a tração:*



...

*d) de tração animal*

...

*Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:*

...

*XVII – registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;*

*XVIII – conceder autorização para conduzir veículo de propulsão humana e de tração animal;*

O referido projeto de lei também revela nítida contrariedade ao interesse público, na medida que afeta temas como a mobilidade urbana e a proibição de atividade econômica. A proibição atingiria, principalmente, trabalhadores rurais e periféricos, que utilizam o veículo como meio de trabalho para o seu sustento e de sua própria família.

Com relação ao vício formal, o projeto de lei institui atribuições ao Poder Executivo, o que vai de encontro ao disposto na Constituição Federal, com regra replicada na Lei Orgânica do Município.

Cumpre 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. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Segundo a doutrina de Raul Machado Horta:

*“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária”*  
*(em “Poder Constituinte do Estado-Membro”, publicado em RDP 88/5).*



Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquia o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Assim, verifica-se que a proposta é de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a teor do que preceitua o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal, aplicável nos Municípios em razão do Princípio da Simetria. Senão vejamos:

“Art. 61 - ...

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) ...;

b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

(...)" (g.n.)

Dessa forma, no nosso entendimento, a emenda aprovada contraria o que determina os dispositivos da Lei Orgânica do Município transcritos abaixo, em especial o art. 59, tendo em vista que não se trata de projetos de leis orçamentárias e sim das diretrizes orçamentárias.



*“Art. 59 – Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;*

*(...)*

*X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;*

*(...)" (g.n.)*

Acerca da matéria, ensina a doutrina do Mestre Hely Lopes Meireles:

*“O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.*

*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; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.*

*Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso, o prazo inicial.*

*Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara.*

*Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais.*

*Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.” (g.n)*

Ainda, o escólio de Hely Lopes Meirelles:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e*



*serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental!.' (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).*

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Destarte, a eventual ofensa a mencionado princípio pelo Poder Legislativo inquinaria o ato normativo de nulidade, por vício de constitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Por força do disposto nos arts. 8º e 10 da Carta Gaúcha, os Municípios também se sujeitam à observância dessa regra.

Em segundo lugar, mas intrinsecamente vinculada ao vício antes apontado, a Lei Municipal atacada é inconstitucional porque trata de matéria tipicamente administrativa, invadindo a esfera de competência do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Constituição Estadual.



Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do art. 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

*"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.*

*A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.*

*Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (em "Comentários à Constituição do Brasil", v. 4, t. II, Saraiva, 1991, pág. 287).*

João Jampaulo Júnior, por sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

*"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).*

O doutrinador Ives Gandra Martins observa:

*"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade" (Op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).*

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele "o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa" (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, p. 116).



A ofensa ao art. 82, VII, da Constituição Estadual praticamente se confunde com a violação ao art. 60, II, da Constituição Estadual, pois também se reflete num vício de iniciativa. Apesar disso, parece que a primeira norma apontada apresenta um conteúdo mais largo, para abarcar todo e qualquer assunto que diga respeito direto à administração do ente federado.

Não obstante, o projeto de lei ora famigerado impõe a criação de despesas por parte do Poder Executivo. Para a criação de despesas correntes previstas no art. 17 da LC n.º 101/2000, transcrito abaixo, existe a necessidade de apresentação da fonte de custeio da nova despesa.

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

...

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

...

A criação de ações de governo, quando envolver a construção, equipamento e manutenção de unidades de serviços públicos, como pavimentação urbana, dentre outros, existe a necessidade de reestruturar a Administração Municipal para implantação dos serviços, sendo que a contratação de servidores e a adequação da estrutura administrativa dos órgãos são os efeitos diretos dessas novas ações.

Para corroborar com o juízo explanado, trazemos à colação jurisprudência do E. TJ/SP, que reconheceu inconstitucional lei que cria atribuição ao Executivo:

*LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO – ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE*



*PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).*

Cumpre observar, ao final, que, relativamente à específica matéria tratada no ato normativo impugnado, essa egrégia Corte já teve oportunidade de manifestar-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.464/06, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, que regulamenta o TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL no perímetro urbano. Competência privativa da União para legislar sobre matéria de trânsito e transporte (CF, art. 22, XI), observância obrigatória pelos municípios (CE, art. 8º). LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE VETO, PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL, tarefas RESERVADAS à INICIATIVA do PODER EXECUTIVO. Ofensa ao princípio da independência dos poderes. VIOLAÇÃO DAS REGRAS INSERTAS NOS ARTIGOS 10, 60, ii, § 61, I, e 82, III e VII. Vícios de inconstitucionalidade MATERIAL E FORMAL. precedentes jurisprudenciais. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Órgão Especial Nº 70019809953, Comarca de Porto Alegre)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. É INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 7.976/1997, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, QUE ESTABELECE NORMAS SOBRE CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO.**

*Lei Municipal que violou o princípio da autonomia e independência dos poderes. Comandos peculiares ao Chefe do Executivo desavindos à competência do Poder Legislativo. Ação procedente. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, TRIBUNAL PLENO, N.º 599 367 612, Porto Alegre)*

Por estas razões, com fundamento no art. 66, § 1º, da Constituição Federal, vemos constrangidos a vetar o Projeto de Lei nº 122/2015, em face serem, evidenciadamente, inconstitucionais e contrários ao interesse público.

### **III. Disposições Finais**

Reitera-se que o objeto deste Veto diz respeito, indiscutivelmente, ao desenvolvimento de melhor e mais qualificada gestão do administrador, dentro do planejamento



prévio das ações governamentais a serem executadas, de maneira concreta, objetiva e eficientemente, com a maior transparência possível, inclusive como princípio básico e norteador da própria Lei de Responsabilidade Fiscal e das cogentes peças orçamentárias aprovadas, desta forma, em obediência aos princípios constitucionais norteadores da administração pública.

Finalmente, é justificado o VETO TOTAL, visto que a “iniciativa de leis está intimamente ligada ao princípio da independência entre os Poderes, tanto que a violação daquele atinge necessariamente a violação deste”. É reiterada a manifestação de nossos tribunais a respeito (TJ/RS, TJ/RJ e outros). Esse entendimento também possui o STF, qual seja: “... à iniciativa é tão importante que nem mesmo a sanção convalida o defeito de iniciativa de um PL (Representação nº 890-GB, RTJ, 60:626)”.

Por estas razões todas, Senhora Presidente, é que fui levada a vetar totalmente, os dispositivos referentes ao Projeto de Lei nº 122/2015, com base no art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal<sup>1</sup>, razões as quais submeto à apreciação dos Senhores Membros dessa Egrégia Câmara Municipal.

Atenciosamente,



FÁTIMA DAUDT  
Prefeita

À Senhora  
**PATRÍCIA BECK**  
MD. Presidente da Câmara de Vereadores  
E ilustres integrantes do Poder Legislativo de  
NOVO HAMBURGO – RS

1

§ 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 quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do voto ao Presidente da Câmara”. (g.n.)