



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº: 266/2024/GABPR/SEASJU

Lagoa Santa, 14 de março de 2024.

Exmo. Sr. Leonardo Viana Daher
Presidente do Legislativo Municipal
Câmara Municipal de Lagoa Santa – MG

Assunto: Veta Integralmente o Projeto de Lei nº 6.091/2023 que “*Dispõe sobre a criação do Programa “Banco de Ração” no Município de Lagoa Santa e dá outras providências.*”

Excelentíssimo Sr. Presidente:

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar nos, nos termos do art. 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **Veta Integralmente o Projeto de Lei nº 6.091/2023, de iniciativa da Câmara Municipal de Lagoa Santa,** pelas razões adiante expostas:

I - DAS RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 6.091/2023 visa instituir no Município de Lagoa Santa, o Banco de Ração Animal, destinado a captação e distribuição gratuita de ração para animais domésticos cujos proprietários estejam em condição de vulnerabilidade social e também para as entidades civis protetoras dos animais.

O Projeto ainda prevê que caberá ao Município, organizar e estruturar o “banco de ração animal”, fornecendo apoio administrativo, técnico e operacional para a sua execução, estabelecendo para isso critérios de recebimento, distribuição e fiscalização, bem como o cadastramento e o acompanhamento das entidades e proprietários de animais beneficiários do programa.

Em que pese à nobre intenção do Legislador, a proposição possui vícios que ensejam o veto conforme as razões adiante expostas.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

I.1 - DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL - DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE - OFENSA AOS ARTS. 13, 166, VI, 170, II E PARÁGRAFO ÚNICO DA CEMG

Inicialmente cumpre trazer ao debate que o Projeto de Lei nº 6.091/2023 visa instituir o Banco de Ração Animal, com o objetivo de distribuir gratuitamente ração para animais domésticos cujos proprietários estejam em condição de vulnerabilidade social e também para as entidades civis protetoras dos animais.

Sobre o tema, o art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997, dispõe **sobre a vedação de distribuir valores ou benefícios por parte da Administração**, com o objetivo de manter a moralidade, probidade, impessoalidade e igualdade de oportunidades entre candidatos durante o pleito eleitoral. Confirma-se a literalidade do dispositivo legal mencionado:

“Art. 73 São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, **fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa”.

A legislação transcrita demonstra que em ano eleitoral não é possível a distribuição de bens gratuitamente e implementação de benefícios como os previstos no Projeto de Lei nº 6.091/2023 (distribuição gratuita de ração para animais domésticos cujos proprietários estejam em condição de vulnerabilidade social e também para as entidades civis protetoras dos animais) **especialmente porque esse tipo de serviço/benefício não existia nos anos anteriores.**

Desta forma, tem-se que o objeto do Projeto de Lei nº 6.091/2023, interpretado em conjunto com legislação eleitoral vigente, colide com princípios previstos no art. 37¹, da CRFB, art. 13 e 166, VI da CEMG e art. 172, LOM-Lsa saber:

¹Art. 37, CRFB. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)*



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

“Art. 13, CEMG – A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade**”.

“Art. 166, CEMG – **O Município tem os seguintes objetivos prioritários:**

(...)

VI – preservar a moralidade administrativa”.

“Art. 172, LOM-LS - **É dever dos dirigentes, em qualquer nível de qualquer dos Poderes ou em entidade descentralizada, zelar pelo teor moral da administração pública**”.

Ainda, o art. 170, II, parágrafo único, da CEMG prevê expressamente que a autonomia do Município, no que tange às eleições locais, deve observar norma geral federal ou estadual. Veja-se:

“Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

(...)

II – eleição de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

(...)

Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual”.

Dessa forma, o Projeto de Lei em comento, desrespeita a determinação da Lei Federal nº 9.504/1.997 (norma geral sobre eleições), e acaba também por violar o disposto no art. 170, inciso II e parágrafo único da CEMG, sendo impositiva a declaração inconstitucionalidade.

Sobre a inobservância dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade em período eleitoral, segue o julgado proferido pelo Eg. TJMG:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS - FIXAÇÃO - MOMENTO - APÓS A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DA ELEIÇÃO MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE - INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ANTERIORIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

- O princípio da anterioridade permaneceu como requisito obrigatório para a fixação da remuneração dos agentes políticos



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

municipais, mesmo após a Emenda Constitucional nº 19/1998, por força do princípio da moralidade, expresso tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, como na Estadual de Minas Gerais (art. 13, 166 e 179).

- As leis municipais do Município de Raposos/MG que versam sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura de 2017, promulgada após o resultado das eleições municipais de 2016, não observaram os princípios constitucionais da anterioridade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público”.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.100630-5/000, Relator(a): Des.(a) Edison Feital Leite, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/08/2019, publicação da súmula em 23/08/2019)

Portanto, não é possível instituir o Banco de Ração Animal para fins de doação/distribuição gratuita em razão da vedação expressa no art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1.997, razão pela qual o Projeto de Lei nº 6.091/2023 merece ser vetado.

I.2 - DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL DE INICIAR PROCESSO LEGISLATIVO - ORGANIZAÇÃO E ATIVIDADE DO PODER EXECUTIVO – DO VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto de Lei em debate propõe em sua redação, que o Poder Executivo seria responsável pela arrecadação de doações, criando inúmeras atribuições para os órgãos deste Poder, notadamente a organização, o gerenciamento, a manutenção de espaço físico e pessoal para o controle do “Banco de Ração” além de atividades de coleta, distribuição e fiscalização, a manutenção de cadastro e acompanhamento dos beneficiários do programa e outras ações de publicidade e de participação popular decorrente de tais ações, isso em evidente vício de iniciativa.

Com tal medida a matéria acaba por atribuir atividade específica para a Diretoria de Meio Ambiente, a responsabilizando por fazer o processo de compra dos produtos utilizados para alimentação de animais domésticos, interferindo de modo direto no funcionamento de órgão do Poder Executivo, o que excede as funções legislativas e implica em indevida ingerência.

A Constituição da República (CRFB/88) consagrou a autonomia aos municípios concedendo-lhes capacidade de administração, governança e poderes para legislar sobre assuntos de interesse local, como previsto nos artigos 30 e 34, VII, ‘c’. No que se refere à capacidade de legislar a Carta Magna Federal tratou de estabelecer limitações à



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

iniciativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo à luz do *princípio da separação de poderes*.

Nesse sentido, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública no âmbito do Ente Municipal é reservada ao Chefe do Poder Executivo, como prevê expressamente o art. 61, §1º, da Constituição da República, que estabelece as limitações da iniciativa de leis pelo Poder Legislativo.

De igual modo, com base no *princípio da simetria*, **o art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG)** e o art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal de Lagoa Santa (LOM-LS), estabelecem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo em dispor sobre organização e funcionamento do Executivo. Confira-se a literalidade dos dispositivos mencionados:

“Art. 90, CEMG – **Compete privativamente ao Governador do Estado**:

(...)

XIV – **dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo**;(…)”

“Art. 68, LOM-LS - **Compete privativamente ao Prefeito**:

(...)

XI - **dispor sobre a organização e o funcionamento da Prefeitura, na forma da lei**; (...)”

Dessa forma, resta evidenciado que, na esfera da União, do Estado e do Município, há normas que reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis **que versem sobre organização e atividade da Administração Pública em seu respectivo Ente Federativo**.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Poder Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, sendo o **Chefe da Administração Municipal quem possui condições de verificar a oportunidade e conveniência de criação de um “Banco Municipal de Ração”**.

Assim, se o Poder Legislativo invade a esfera privativa do Poder Executivo e propõe lei sobre matéria que não é de sua competência, é caracterizado o **vício formal de iniciativa**, que resulta na inconstitucionalidade da lei por inobservância da regra que prevê o agente político responsável por dar início ao processo legislativo.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Diante do contexto de desrespeito da competência privativa do Poder Executivo em iniciar o processo legislativo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou sobre o tema:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO SAÚDE - SUS -INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO - INICIATIVA PRIVATIVA. INTERVENÇÃO INDEVIDA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA ADI.

Incidindo em ofensa à iniciativa reservada ao Poder Executivo, relativa à autonomia administrativa, organização e gestão do conselho municipal de saúde, é inconstitucional a Lei Municipal impugnada nesta ação direta de inconstitucionalidade.”

(TJMG; Ação Direta Inconst 1.0000.18.080256-3/000 0802563-67.2018.8.13.0000 (2); Relator(a): Des.(a) Armando Freire; Órgão Julgador / Câmara Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL; Súmula: JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO; Data de Julgamento: 14/02/2020; Data da publicação da súmula: 19/02/2020)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.º 3.258, DE 28/12/2018, DO MUNICÍPIO DE MARIANA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - PROIBIÇÃO DE ACÚMULO DE FUNÇÃO DE MOTORISTA E COBRADOR DE TARIFA EM TRANSPORTE COLETIVO URBANO - COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - **VÍCIO DE INICIATIVA** - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – PROCEDÊNCIA.

Devido a sua natureza excepcional, **são taxativas as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo para a instauração do processo legislativo**, não sendo enquadrada em tais exceções lei que versa acerca de transporte coletivo municipal. Contudo, “o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessões de serviços públicos”. Anota-se que **o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício que não admite convalidação pela ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo”**.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.008118-2/000, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 01/11/2019, publicação da súmula em 06/11/2019)

Desse modo, em razão de flagrante vício de iniciativa e desrespeito ao que dispõe o art. 61, §1º, da Constituição da República e os arts. 90, V e XIV, 66, III, ‘f’ da CEMG, o presente projeto deve ser vetado, por tratar de matéria atinente à organização e atividade do Poder Executivo.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

I.3 - DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMETÁRIA - IMPOSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO – OFENSA AO ART. 161, I, CEMG - AUMENTO DE DESPESA – OFENSA AO ART. 68, DA CEMG

Em respeito ao princípio da universalidade do orçamento, o art. 161, I, da CEMG veda o início de quaisquer projetos ou programas que não estejam previstos na LOA, a saber:

“Art. 161 - São vedados:

I - o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária anual; (...)”

A Lei Orçamentária Anual para o ano de 2024, aprovada por essa Casa Legislativa, não prevê recursos para o custeio de implantação de um Banco de Ração Animal, logo o Projeto de Lei nº 6.091/2023 se afigura inconstitucional por ser contrário ao que dispõe o art. 161, I, da Constituição Estadual.

De um ponto de vista jurídico, contábil e financeiro, não é possível que o Projeto de Lei em análise seja mantido sem que as contas públicas sejam seriamente prejudicadas, e isso é uma consequência lógica dos princípios básicos sobre gastos e despesas públicas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é nesse sentido:

EMENTA: LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO PELA PREFEITURA A EMPRESAS - COMPETÊNCIA DA UNIÃO SOBRE POLÍTICA DE CRÉDITO - INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA A CARGO DO EXECUTIVO - AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO DE CUSTEIO - VÍCIO FORMAL APARENTE - FUMUS BONI IURIS CONSTATADO - INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA MUNICIPALIDADE - POSSIBILIDADE DE DANO ECONÔMICO RELEVANTE - PERICULUM IN MORA DELINEADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

A lei municipal de iniciativa parlamentar que prevê a concessão de empréstimos a juro zero a empresas, por tratar de política de crédito, invade a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, além de interferir de forma significativa na gestão financeira da municipalidade, com impactos notórios sobre a organização administrativa do município, imiscuindo-se assim na competência do executivo, em ofensa à separação harmônica entre os poderes. Assim, havendo aparente vício formal na norma impugnada, encontra-se configurado o fumus boni iuris. Diante do



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

risco de prejuízo financeiro iminente ao erário, ocasionado por diploma legal supostamente inconstitucional, delinea-se o periculum in mora. Portanto, deve ser concedida a medida cautelar para sustar a lei impugnada até o julgamento definitivo por esta Corte. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.504270-8/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/02/2021, publicação da súmula em 02/03/2021)

Não fosse isso suficiente, a instituição do Banco Ração acarretará gastos a serem suportados pelo Poder Executivo, o que é vedado pelo art. 47 da Lei Orgânica Municipal.

Além disso, o art. 63, da CRFB, o art. 68, da CEMG e art. 47, da LOM-LS, tratam da proibição ao Poder Legislativo da criação de despesas ao Poder Executivo.

Vejamos os mencionados dispositivos legais:

“Art. 68, CEMG – Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III; II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público”.

“Art. 47, LOM-LS - Não será admitida emenda que aumente a despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvada a comprovação de existência de receita e o disposto no art. 108, § 2º”.

Conforme se verifica no Projeto de Lei nº 6.091/2023, não há qualquer menção sobre o custeio dos gastos advindos da criação, manutenção e funcionamento do Banco de Ração, não sendo também indicado as possíveis fontes de custeio tampouco a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal condição não foi observada e faz-se necessária para evitar que o Poder Público Municipal assumira gastos não planejados e sem que possua os recursos necessários para honrá-los.

Em caso semelhante, o Eg. Tribunal de Justiça de Minas Gerais prolatou a decisão que restou assim ementada:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO DE CRUZÍLIA - EMENDA PARLAMENTAR SUPRESSIVA/MODIFICATIVA - ENQUADRAMENTO DE SERVIDOR PÚBLICO - MATÉRIA ESSENCIALMENTE CORRELACIONADA COM O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS - ELEVAÇÃO DE



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

DESPESAS PÚBLICAS, SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

Por incidir em ofensa à iniciativa reservada ao Poder Executivo, à autonomia administrativa, e **por criar despesas para o erário municipal com o funcionalismo público, sem a indicação expressa de dotação orçamentária própria, é formalmente inconstitucional o dispositivo de lei municipal impugnado na presente ação direta de inconstitucionalidade, que foi objeto de modificação por emenda apresentada e aprovada pelo Poder Legislativo, não obstante o veto do Chefe do Executivo Municipal.** Nesse caso, há ofensa ao princípio da separação dos poderes independentes e harmônicos e às regras de distribuição da iniciativa legislativa, resguardados em âmbito estadual pelos art. 6º e art. 173 da Constituição do Estado”.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.090601-7/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/02/2016, publicação da súmula em 04/03/2016)

Dessa forma, por inexistir previsão na Lei Orçamentária Anual para a concessão de ração animal e por ausência de quaisquer fontes de custeio, o presente Projeto de Lei dever ser vetado, pois ofende o art. 161, I, da CEMG e o art. 63 da Constituição da República, monstrando-se inconstitucional.

I.4 - DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES – INGERÊNCIA NA ESFERA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, e sua organização político-administrativa compreende esses respectivos Entes.

A Constituição da República previu expressamente quais matérias legislativas somente podem ser iniciadas pelo Chefe do Poder Executivo, norma essa que pelo princípio da simetria deve ser seguida pelos estados e municípios.

Neste diapasão o art. 19, da Lei Orgânica Municipal veda que um Poder crie atribuições e obrigações para o outro:

"Art. 19. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Parágrafo Único. Ressalvados os casos previstos nesta lei, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro."

Logo, o Poder Legislativo não pode estabelecer atribuições ao Poder Executivo sem ferir o princípio constitucional da harmonia e independência dos Poderes.

O projeto de lei em comento cria uma nova atribuição permanente, que consiste no fornecimento e recebimento de doações de materiais ortopédicos, sua guarda e posterior distribuição a quem necessite, por meio de um banco, interferindo assim na estruturação da Secretaria Municipal de Saúde e Vigilância Sanitária e na prestação de serviços públicos.

Destarte, a proposta não poderia ter sido apresentada pelo Poder Legislativo, pois a iniciativa para projetos que criem ou estruturam órgãos da Administração Pública, ou que lhes atribuam obrigações até então inexistentes, compete apenas ao Chefe do Executivo.

Nesse sentido:

“Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

Assim, o Projeto de Lei desrespeita o *princípio da independência e harmonia entre os Poderes*, expressamente previsto no art. 19 da LOM, art. 173 e parágrafo único da CEMG e art. 2º da CRFB/1988 e não merece ser convertido em lei.

2 - CONCLUSÃO



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Com base na fundamentação exposta, **Veto Integralmente o Projeto de Lei nº 6.091/2023** e, por consequência, propício a reapreciação da matéria, por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões do veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente.

ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR
Prefeito Municipal