

Processo: 3410/2024

Projeto de Lei CM: 79/2024

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se do projeto de Lei CM nº 79/2024 de iniciativa da vereadora Dra. ANA VETERINÁRIA, o qual dispõe sobre **a criação do Programa QualiSaúde Animal “Corujão Pet” no município de Santo André, e dá outras providências.**

Em análise à referida propositura, esta vem acompanhada de justificativa, por meio do qual a proponente esclarece: *“Políticas públicas foram implantadas nos últimos anos visando diminuir o número de animais abandonados e casos de doença. Por outro lado, o serviço gratuito de castrações e o Castramóvel chegam nos quatro cantos da cidade, assim como o incentivo a adoção, o aprendizado quanto a posse e guarda responsáveis, e o Banco de Ração que distribui para famílias cadastradas alimento para cão e gato. Agora, proponho outra ação de extrema importância, cuja iniciativa visa atender munícipes andreenses inscritos em Programas Municipal, Estadual ou Federal de baixa renda, pois muitos deles possuem animais de estimação, e não dispõem de recursos financeiros para, além do custo da consulta veterinária, arcar com exames laboratoriais e de imagens, pois é sabido que mesmo com o Hospital Público Veterinário atendendo, há uma demanda represada. Santo André possui ampla rede privada de hospitais e clínicas veterinárias que dispõem de exames de raio-X, ultrassonografia e hemograma completo, entre tantos atendimentos veterinários.”*



O Direito material define o conteúdo da lei, diretamente outorgado pelo texto constitucional e as garantias formais asseguram a ordem jurídica, os princípios da juridicidade, evitando o arbítrio, de forma que cada poder exerça suas funções típicas na teoria dos freios e contra pesos.

Pela Constituição Federal, no art. 2º, diz que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O Legislativo, que vota e fiscaliza a aplicação das leis, o Executivo, que executa as leis e o orçamento votados pelos vereadores.

Portanto, a medida legislativa visando a criação do programa QualiSaúde Animal “Corujão Pet” no município, usurpa matéria cuja atribuição típica pertence ao Executivo, além de vulnerar o princípio da separação dos poderes. Neste sentido, vejamos a jurisprudência colacionada: **“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORDINÁRIA N. 4.275/2002, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERFERE NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ – CRIAÇÃO DO CODAMA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL – VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INVASÃO DE COMPETÊNCIA – PEDIDO PROCEDENTE** As leis que interferem diretamente nas atribuições das Secretarias Municipais, gerando despesas públicas não previstas no orçamento, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade, vulneração do princípio da separação de poderes.” (ADIN n. 2003.026720-4, de Blumenau, rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben, j. em 23-11-2005, DJ n. 11490). (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2003.009480-6, de Chapecó, rel. Solon d’Eça Neves, Tribunal Pleno, j. 17-03-2008).



Neste íterim, podemos observar que os vereadores não podem apresentar Projetos que originem despesas em geral, atribua funções a secretaria e órgãos da Administração e outros. Tais projetos devem ter a iniciativa do Poder Executivo e votado pelos vereadores.

Logo, a relação jurídica material da propositura esbarra em sua legitimidade e no interesse de agir, pois invade seara administrativa reservada ao Poder Executivo Municipal. Nesse passo, entendemos que a referida propositura padece de vício de iniciativa, além do que é ilegal por afrontar os incisos III e VI do art. 42 da Lei Orgânica do Município.

Sobre o tema discorre Alexandre de Moraes em sua obra Direito Constitucional:

“Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer o desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.” (Direito Constitucional – Ed. Atlas, 16ª ed. pág. 388)

Ocorre que, muito embora a intenção da legisladora municipal seja louvável, ao Legislativo local não cabe apresentar Projeto de Lei que estabeleça atribuição ou institua programa de governo para os órgãos do executivo, tal como pretende o supracitado projeto, por ser esta uma competência privativa do executivo local, sob pena de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

Com efeito, o estabelecimento das ações contempladas no presente Projeto deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a criação do programa no âmbito do município de Santo André é inerente à chefia deste Poder.



Ademais, o art. 6º da proposição revela-se incompatível com a atual ordem jurídica, pois ao impor comando de regulamentação ao Poder Executivo, resultou por infringir o princípio constitucional fundamental, pois a Câmara Municipal não pode estatuir prazo para que o Prefeito desempenhe sua função típica de regulamentar lei (art. 84, inc. IV, da CF/88).

No tocante a possibilidade a empresas e comércios municipais, afeitos a Medicina Veterinária, de quitar integralmente, ou em parte, débitos com impostos e taxas municipais realizando em contrapartida procedimentos veterinários como consultas, exames e cirurgias, de forma gratuita aos moradores de Santo André, não merece acolhida, pois o Município não pode renunciar despesas tributárias.

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal impõe que a concessão de isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de lei específica. O art. 176 do Código Tributário Nacional estipula que a isenção, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão.

Vale consignar que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é competência do Chefe do Poder Executivo, isto porque as matérias de iniciativa privada do Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º II, que se aplica por simetria aos Municípios.

Desta feita, trazemos à baila o entendimento sustentado por Roque Antônio Carrazza a respeito das leis tributárias benéficas:

Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributária – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, parágrafo 1º, II, b, in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do legislativo, ao Chefe do executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas as que quando aplicadas, acarretam diminuição



de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.) No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. (...) Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios, etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido”. (Roque Antônio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).

Nesse escopo, por acarretar alteração na legislação tributária, a lei que estabelece o desconto deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O poder de isentar é consectário do poder de tributar, por isso, em regra, só pode isentar quem pode tributar.

Assim, a matéria em exame, por estabelecer atribuições diretamente aos órgãos afetos ao Poder Executivo, é de todo ilegal e inconstitucional, pelas razões já expostas, não podendo desta forma prosperar.

Em virtude da relevância do tema, cumpre ressaltar a possibilidade de encaminhamento da matéria em questão ao Prefeito Municipal pela via da **indicação**, instrumento propício ao desempenho da importante atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo.



Ressaltando-se que a matéria exige a aplicação de *quorum* qualificado da maioria absoluta, nos termos da alínea “a” e “h”, do inciso I, do § 1º do art. 36, da Lei Orgânica do Município.

Ante todo o exposto, sob os aspectos aqui analisados, esse é o nosso parecer, de natureza meramente opinativa e informativa, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 20 de setembro de 2024.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

