



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

VETO n° 12/2025

Autógrafo nº 3864, de 19 de março de 2025.

Mensagem à Câmara Municipal de Embu das Artes

EXCELENTEÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL, DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE EMBU DAS ARTES.

Com fundamento no artigo 49, § 1º, da Lei Orgânica do Município da Estância Turística de Embu das Artes, apresento **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 25/2025, que teria por matéria “*proteção e bem-estar animal no Município de Embu das Artes e dá outras providências*”, de autoria do eminente Vereador Leonel Augusto de Novais Filho.

RAZÕES DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa do ilustre Vereador, o projeto de lei em análise contém uma série de ilegalidades e inconstitucionalidades, como vício de iniciativa e, por conseguinte, violação ao princípio da separação dos poderes, conforme se denota da fundamentação jurídica a seguir externada:

1. Violão ao Princípio da Separação dos Poderes – Projeto de Lei que afronta os arts. 2º e 61, § 1º, da Constituição Federal, arts. 5º, 47, inc. II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo e arts. 46 e 76 da Lei Orgânica do Município

Como é de conhecimento desta Casa de Leis, pelo princípio da simetria constitucional, a Lei Orgânica do Município de Embu das Artes segue o disposto na Constituição do Estado de São Paulo (art. 24, § 2º, 1) e na Constituição Federal (art. 61, § 1º, inc. II, alínea “a”).

Assim, estabelecida essa premissa jurídica, cabe verificar se o mencionado projeto lei, apresentado pelos eminentes Vereadores, respeita ou não às regras da LOM, da Constituição do Estado de São Paulo e da Constituição da República.

Pois bem, o mencionado projeto de lei dispõe sobre a proteção e bem-estar animal no âmbito do Município de Embu das Artes, impondo, para tanto, ao Executivo Municipal o planejamento e desenvolvimento de ações e atividades com essa finalidade específica.



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003700340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

Vale dizer que a implementação de políticas, seja qual for a causa, envolvendo órgãos e servidores, configura matéria claramente administrativa. O projeto em análise pretende adentrar na organização e funcionamento da Administração Pública, que se inscreve na seara de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ora, a ele e somente a ele cabe decidir sobre tal assunto, seja por meio de decreto (conforme o artigo 84, inciso VI, "a", da Constituição Federal, e o artigo 47, XIX, "a", da Constituição Estadual), seja utilizando sua prerrogativa de iniciar o processo legislativo, caso seja necessário elaborar uma lei para efetivar a medida.

Incorre, pois, em vício de iniciativa, porquanto conflita com o artigos 46, §1º, III, e 73, VI, da Lei Orgânica do Município de Embu das Artes, que estabelece ser iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre estruturação, organização e funcionamento da Administração, configurando ofensa ao princípio da separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, eis que é vedado ao Legislativo imiscuir-se em seara privativa do Executivo.

Constata-se, de pronto, atividade própria de direção superior da administração pública, portanto, se insere em matéria de atribuição exclusiva e privativa do Poder Executivo Municipal. É o que dispõe a LOM, *in verbis*:

"Art. 46. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal os projetos de lei que disponham sobre:

III - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária;

Art. 73. Compete privativamente ao Prefeito:

VI - dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal;".

Cumpre consignar que, ao pretender atribuir a órgão do Executivo, no caso às Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Segurança Pública, bem como às demais autoridades municipais (arts. 21 e 22 do projeto de lei), o encargo de cumprir integralmente a política de bem-estar e proteção animal, a proposta legislativa acaba por interferir diretamente nas atividades então desenvolvidas por ambas as Pastas, com isso violando o disposto na Lei Orgânica do Município.

Sobre a questão, lecionou com propriedade o saudoso Professor Hely Lopes Meirelles:



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003700340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

"A Câmara não administra o Município; não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatório à separação institucional de suas funções (CF, art 2º)" (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2000, 1ª ed., p. 506-507).

2. Art. 12 e seguintes do malfadado Projeto de Lei - institui "infrações e penalidades" - Patente Vício de Iniciativa Formal - Criação de Sanção Administrativa que é de Competência Privativa do Poder Executivo Municipal

Para melhor elucidação, transcrevo as disposições contidas no projeto de lei, a que se pretende instituir infrações e penalidades, que podem ser resumidas, de forma geral, em multa, cassação de alvarás, licenças, autorizações e perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Município, pelo particular. Vejamos:

"Art. 12 Toda e qualquer ação ou omissão voltada contra animais de pequeno, médio e grande porte, incluindo animais domésticos, silvestres, nativos ou exóticos em geral, que possa lhes expor a perigo ou causar dano à vida, à saúde, à integridade física ou psíquica, assim como comprometer o bem-estar do animal serão passíveis de aplicação de penalidades, a serem avaliados e autuados pelo órgão fiscalizador competente, utilizando como base o rol exemplificativo deste artigo.

[...]

Art. 13 As penalidades serão aplicadas em conformidade com as infrações, sendo estas leves, médias, graves e gravíssimas, correspondentes a 20, 50, 100 e 200 UFESP respectivamente.

Art. 14 O infrator não será isento das cominações cíveis e penais cabíveis, inclusive da obrigação de indenizar ou recuperar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados pela infração.”.

Vale dizer que, apesar da boa-fé do autor, o projeto de iniciativa do Nobre Parlamentar cria atribuições e despesas ao Poder Executivo e, ainda, cria percentuais de multas que, indubitavelmente, ferem o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, estando, assim, incompatível com o ordenamento jurídico. Isto porque, como já dito anteriormente, a norma questionada interfere na estrutura organizacional das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Segurança Pública (art. 21 do projeto), determinando que o Poder Público promova o cumprimento





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

e eventual fiscalização de todas as obrigações estabelecidas nos dispositivos legais, além de não ter indicado fonte de custeio para sua execução.

Verifica-se do artigo 5º do malfadado projeto de lei, a pretensão do Legislativo de criar a figura de uma “infração” aplicável contra os agentes que infringirem as disposições contidas na norma municipal.

Contudo, a criação de infrações e sanções administrativas também é de competência exclusiva e privativa do Poder Executivo Municipal, conforme expressa previsão contida no artigo 8º, inciso XXI, da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 8º. Ao Município compete, privativamente:

...

XXI - estabelecer e impor penalidade por infração às suas leis e regulamentos;”

3. Vício material - matéria concernente à União, Estados e Distrito Federal - Existência de Legislação Federal (Lei 9.605/98) e Estadual (Lei 11.977/05);

Além de invadir a competência do Poder Executivo Municipal, o malfadado projeto de lei extrapola a competência legislativa do Município ao versar sobre a preservação da fauna, matéria que cabe concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do artigo 24, VI, da CF/88.

No que concerne aos Municípios, a Constituição Federal de 1988 concedeu a possibilidade de dispor sobre a matéria apenas nos casos em que haja necessidade de suplementação às normas estaduais e federais a fim de adequá-las às suas peculiaridades, sem, entretanto, contrariá-las (artigo 30, I e II).

Nesse passo, cabe transcrever o que a Constituição do Estado de São Paulo disciplina:

“Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

[...]

X - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção,





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;"

Vale dizer, ainda, que a matéria já está devidamente disciplinada na legislação infraconstitucional por meio da edição da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre os crimes contra o meio ambiente. A referida Lei tipificou como crime punível com detenção e multa, especificamente em seu artigo 32, a conduta que busca o nobre Vereador penalizar por meio da lei municipal aprovada.

Senão, vejamos:

"Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º In corre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.”.

Outrossim, o Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências, prevê o seguinte:

"Art. 29. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a R\$3.000,00 (três mil reais) por indivíduo”.

Nesse sentido, já decidiu o Órgão Especial do TJSP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE- Lei municipal de iniciativa parlamentar que proíbe a prática de maus-tratos e crueldade contra animais no âmbito do Município de Santa Cruz do Rio Pardo - Veto da Prefeita rejeitado pela Câmara Municipal - Promulgação da lei pela mesma Câmara - Ofensa ao princípio desseparação dos poderes (porque delegada ao Prefeito a definição das sanções cabíveis no caso de infração da lei), a competência legislativa da União (que regulou a matéria em lei



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003700340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

federal) e do Estado, além de não prever, alei, a respectiva fonte de custeio das atividades impostas ao município - Violação aos arts. 5º, §1º, 25, 111, 144 e 193, X, da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.[...] Em sendo assim, no particular, conclui se existente a inconstitucionalidade entrevista pela Prefeita Municipal, porquanto o regramento em apreço trata de regular o que a Constituição Estadual reservou à competência do Estado. (TJ/SP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº0477571-36.2010.8.26.0000; Órgão Especial; Relator: João Carlos Saletti; Data de julgamento: 27/06/2012).".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 670, de 19 de novembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, 'acrescenta o §4º ao artigo 105 da Lei Complementar nº 650, de 05 de janeiro de 2021, que institui Código que contém as Posturas Municipais e medidas do poder de polícia administrativa a cargo do Município' Maus-tratos cometidos contra animais. Normativo impugnado impõe sanções ao autor da violência como proibição de propriedade de animais pelo período de 5 anos, multa e, na hipótese de reincidência, destituição permanente do poder de adquiri-los [...] Usurpação da competência concorrente da União e dos Estados/Distrito Federal para legislar sobre normas de responsabilização ambiental caracterizada Matéria com regulamentação federal e estadual Ausente interesse local na norma impugnada - Competência suplementar do Município não pode contrariar a legislação federal e estadual existentes - Violação ao Princípio Federativo e ao Tema 145 do STF Inconstitucionalidade reconhecida Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada procedente. (ADI nº 2300574-81.2021.8.26.0000, TJSP, Rel. Ademir Benedito, data do julgamento: 10/08/2022).

Ação Direta proposta pelo Prefeito para afirmar a inconstitucionalidade dos artigos 105, §§ 1º, 2º e 3º; 109, §§ 1º e 2º; 115, §§ 2º e 3º, todos da lei municipal n. 650, de 5/1/2021. Causa aberta, razão pela qual foram agregados mais outros fundamentos agora pela Subprocuradoria-Geral de Justiça. Violação do Pacto Federativo. Conexão reconhecida agora com a ADI n. 2300574-81.2021.8.26.0000, relator o e. Des. ADEMIR BENEDITO. Determinação para julgamento conjunto. Precedente deste colendo Órgão





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

Especial de igual substância, confira-se o resultado da ADI n. 2060069-08.2016.8.26.0000, relator o Desembargador RICARDO ANAFE. Competência legislativa concorrente entre União e Estados. Tema sem nenhuma particularidade regional a autorizar complemento pela Edilidade local. Assuntos abarcados pela lei federal n. 9.605, de 12/2/1998, e pela lei estadual n. 11.977, de 25/8/2005. Imposição de obrigação fiscalizatória à Administração. Invasão da reserva legiferante do Prefeito. Ação procedente, afirmada a constitucionalidade dos dispositivos, com determinação. (ADI nº 2045685-30.2022.8.26.0000, TJSP, Rel. Costabile e Solimene, Data do julgamento: 10/08/2022).

E, ainda:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.665, de 06 de maio de 2015, que estabelece no âmbito do Município de Mogi Mirim, sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem maus tratos aos animais, e dá outras providências Competência legislativa. Ao Município compete preservar a fauna e a flora, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso - Lei Federal nº 9.605/98, que regulamenta o tema a nível nacional e a Lei Estadual nº 11.977/05 que regula a matéria - Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria - Na hipótese, o legislador local avançou no campo da competência reservada ao Estado pelo artigo 193, inciso X, da Constituição Estadual - Vício de iniciativa Indevida ingerência em matéria organizacional, de exclusiva competência do Chefe do Executivo. Invasão de esfera de competência que fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Não bastasse, a norma impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio. Afronta aos artigos 1º, 5º, 25, 47, incisos II, XIV, XIX, “a”, 144, e 193, inciso X, da Constituição do Estado. Pedido procedente.” (TJSP – ADI n. 2060069-08.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Ricardo Anafe, j. 17/08/2016, v.u.),

Logo, em que pese a intenção do Nobre Edil, a proposta aprovada por esta Casa de Leis constitui flagrante inconstitucionalidade, conforme as razões expostas.

4. Conclusão



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003700340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes
Estado de São Paulo**

Enfim, por qualquer ângulo jurídico que se analise o mencionado projeto de lei nº 11/2025, verifica-se a sua flagrante ilegalidade, inconstitucionalidade e a usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Por todo o exposto, e visando resguardar a constitucionalidade, a legalidade e o equilíbrio orçamentário do Município, apresento este **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 25/2025, solicitando a compreensão dos Nobres Vereadores para a manutenção desse voto, uma vez que a derrubada do voto, *data venia*, implicará no necessário ajuizamento de uma ADI perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo.

Atenciosamente,

Embu das Artes, 09 de abril de 2025.

Hugo do Prado Santos
HUGO DO PRADO SANTOS
Prefeito
William Albuquerque de Sousa Faria
WILLIAM ALBUQUERQUE DE SOUSA FARIA
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos.
Maurício Wakukawa Júnior
MAURÍCIO WAKUKAWA JÚNIOR
Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003700340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.